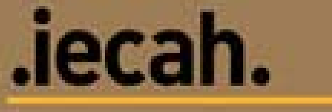
COLECCIÓN 37 INFORMES

La buena donación humanitaria

Propuestas para la cooperación española





La buena donación humanitaria

Dirección de la colección:
Marta Arias

Coordinación de la producción:
Elisa Sarsanedas

Diseño cubierta e interiores:
Josep Puig

Irene Arcas (investigadora, IECAH), Alicia Pérez Daza (investigadora, IECAH), Francisco Rey (Co-director, IECAH), Javier Pérez (investigador, Intermón Oxfam) y Zinnia Quirós (investigadora, Intermón Oxfam).

Los autores quieren expresar su agradecimiento a todas las personas que han colaborado en la producción, incluyendo a la AECID, Lara Contreras, Paula San Pedro, Irene Milleiro, Consuelo López-Zuriaga y Gonzalo Fanjul de Intermón Oxfam.

1ª edición: noviembre 2008
ISBN: 978-84-8452-613-1

Impreso en xxxxxxxxxxxxxxx
Depósito legal: xxxxxxxxxxxx

Impreso en papel ecológico

La buena donación humanitaria

Propuestas para la cooperación española





Índice

Presentación

El informe ***La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*** ha sido elaborado por Intermón Oxfam y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En octubre de 2005, Intermón Oxfam y el IECAH llevaron a cabo un seminario para difundir la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD en sus siglas en inglés, *Good Humanitarian Donorship*) en el que se observó que existía un importante desconocimiento de esta iniciativa en la cooperación española, y sobre todo en la cooperación descentralizada. Se constató así que la difusión de la GHD entre los actores humanitarios españoles, especialmente entre los agentes de la cooperación descentralizada, es un factor clave si se pretende mejorar la calidad de la acción humanitaria (AH). Por ello Intermón Oxfam y el IECAH decidieron desarrollar un manual sobre la iniciativa de la GHD, con un carácter eminentemente pedagógico, que llevase a los actores humanitarios españoles a alinearse con las principales iniciativas internacionales de mejora de calidad de la ayuda humanitaria. El afán pedagógico del informe hace que no se limite a exponer el contenido de los principios, sino que se detenga también en las prácticas, propuestas y conceptos humanitarios más relevantes.

El **IECAH** es una institución de referencia en el ámbito de la investigación sobre acción humanitaria y conflictos. Asimismo, se configura como un actor clave en el contexto humanitario español por su papel como asesor en la redacción de las Estrategias Sectoriales de Acción Humanitaria y de Construcción de la Paz de la Cooperación española, así como en el desarrollo del Plan de Acción de España de la Buena Donación Humanitaria. Asimismo, colabora con las ONG y otros actores de la cooperación descentralizada y realiza, a través del Observatorio de la Acción Humanitaria, un seguimiento cotidiano de la acción humanitaria nacional e internacional.

INTERMÓN OXFAM desde hace años trabaja con el objetivo de conseguir una mejora de la cantidad y la calidad de los fondos destinados a la acción humanitaria. Sus publicaciones e informes pretenden analizar con rigor y realizar propuestas que contribuyan a que la acción humanitaria sea efectiva. Desde la aprobación internacional en junio de 2003 de la GHD, Intermón Oxfam ha insistido al Gobierno español sobre la importancia de adherirse, respaldar y difundir esta iniciativa. Además, la presencia de Intermón Oxfam en numerosas crisis humanitarias, proporcionando asistencia y protección a las poblaciones afectadas por los conflictos armados y los desastres naturales, ha permitido enriquecer el contenido de este informe con la experiencia práctica del terreno.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha colaborado activamente en la realización de este manual facilitando en todo momento la información solicitada y aportando fondos para el desarrollo de esta investigación y su posterior publicación.

El informe ***La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*** analiza la importancia y utilidad de esta iniciativa para mejorar la calidad de la AH española. En sus páginas aborda el origen y la evolución de la GHD en un escenario internacional complejo en el que la acción humanitaria ha

ido incrementando su relevancia. Posteriormente, el informe pasa a desgranar los 23 principios que conforman la iniciativa detallando el contenido principal que subyace detrás del tenor literal de cada uno de ellos, y la situación de la cooperación española, estatal y descentralizada, en relación con cada principio. Para completar la propuesta se incluye información sobre mejores prácticas basadas en la experiencia internacional comparada de los países que cuentan ya con planes nacionales de implementación de la iniciativa.

El informe se cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones generales que pretenden que la cooperación española alinee su acción humanitaria con los principios de la GHD. Una acción humanitaria alineada con los principios de la GHD es garantía de una respuesta humanitaria eficaz, eficiente, transparente, basada en las necesidades de los destinatarios y responsable ante ellos.

El objetivo de este informe es, por tanto, difundir la GHD entre los actores humanitarios más relevantes (AECID, agencias de cooperación autonómicas y otras ONG), promocionar su uso por parte de los donantes, servir como guía orientadora en la toma de decisiones relacionadas con la acción humanitaria y ser empleada por la sociedad civil como instrumento de seguimiento y herramienta de incidencia política destinada a mejorar la calidad de la acción humanitaria.

Introducción

Los objetivos de la acción humanitaria son "salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones".[1] El concepto moderno de acción humanitaria incorpora así dimensiones de asistencia, protección de derechos e incidencia política, y va más allá de la mera ayuda de emergencia.

Para que la comunidad internacional sea capaz de dar respuesta, en la forma y en el tiempo adecuados, a las necesidades de los millones de personas que todos los años se ven afectadas por las diferentes crisis provocadas por desastres y conflictos, **es imprescindible que los donantes, bien como proveedores de fondos, bien como actores operacionales, contribuyan con coherencia al buen funcionamiento del sistema humanitario internacional**.

La iniciativa de la buena donación humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*, **GHD en sus siglas en inglés**), de la que ya forman parte 24 de los principales países donantes, es representativa del movimiento global por una acción humanitaria de mayor calidad. Una AH alineada con los principios de la GHD supone avanzar en una respuesta humanitaria eficaz, eficiente, transparente, basada en las necesidades de los destinatarios, responsable ante ellos y comprometida con la imparcialidad, la neutralidad y la independencia de los actores humanitarios.

La iniciativa de GHD promueve una acción humanitaria de mayor calidad.

La AH ha crecido en importancia en el contexto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en los últimos años, y no sólo en términos financieros, sino también en cuanto a la madurez y calado de los compromisos adquiridos y a la participación del Gobierno español en algunos de los foros de discusión y decisión más relevantes. Por otro lado, las Comunidades Autónomas (CC AA) y las Entidades locales han adquirido un peso relevante dentro de la AH española en los últimos años y su actuación en este ámbito es importante.

No obstante, el reciente crecimiento en el contexto español no siempre ha ido acompañado de las diferentes iniciativas que en el ámbito internacional intentaban recabar buenas prácticas, mejorar el funcionamiento del sistema humanitario o ajustarlo a un contexto y a unos desafíos siempre cambiantes. De hecho, la comunidad humanitaria española ha permanecido hasta hace poco bastante aislada de las tendencias internacionales.

La comunidad humanitaria española ha permanecido hasta hace poco bastante aislada de las tendencias internacionales.

Con respecto a la iniciativa de la GHD, lo que en el caso de los órganos de cooperación de la Administración General del Estado puede definirse como modesta implicación, en el caso de la cooperación descentralizada se trata, en general, de desconocimiento. Una mayor familiaridad con ésta y otras iniciativas similares podría facilitar el camino del conjunto de la cooperación española hacia una AH más ambiciosa en la fijación de sus metas y más eficaz en la consecución de las mismas.

1. Contenido textual del primer principio de los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria.

El objetivo del informe es difundir esta iniciativa a los principales actores humanitarios españoles.

El objetivo de este informe es múltiple. Por un lado, trata de difundir y hacer accesible y más cercana la iniciativa entre los actores humanitarios más relevantes: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), las ONG que trabajan en la materia y los responsables de cooperación autonómicas y locales, en especial aquellas instituciones de más reciente creación y que puedan necesitar mayor orientación en sus fases iniciales (oficinas de AH autonómicas recién constituidas, por ejemplo). La AECID está elaborando en estos momentos el Plan de Acción de España de la GHD por lo que es un momento oportuno para estimular el debate. Sin embargo, la GHD es muy poco conocida entre el resto de actores, por lo que su difusión parece necesaria.

Por otro lado, el Informe pretende facilitar el uso de los principios de la GHD como guía orientadora en la toma de decisiones relacionadas con la AH, introduciendo iniciativas y experiencias exitosas que puedan ser empleadas por la sociedad civil como herramienta de incidencia política e instrumento de control de la calidad de la AH de los donantes. Por último, este documento pretende recordar, a la luz de las buenas prácticas destacadas por los criterios de la GHD, aquellos aspectos característicos de la cooperación española en general y de la AH en particular que, en mayor o menor medida, puedan afectar el buen desempeño de la misma e impedir desarrollar todo su potencial.



© Ana Damasio / Intermón Oxfam

Un grupo de mujeres extrayendo agua de unos bidones en un punto de suministro de agua en el campo de reasentados de Nova Manbone, en la región de Govuro, Mozambique.

1. Antecedentes y desarrollo de la iniciativa

Tras el fin de la guerra fría, el volumen y la importancia de la ayuda humanitaria internacional experimentaron un enorme y rápido incremento. En pocos años, numerosos y diferentes actores aparecieron en el contexto humanitario: donantes, fuerzas armadas, contratistas privados… se sumaron a las organizaciones humanitarias nacionales e internacionales y a las ONG. Esto provocó que este sector se desarrollara sin la debida coordinación ni regulación, con serias repercusiones en el comportamiento generalizado de donantes y actores humanitarios y que perjudicara, en último término, a la calidad de la atención suministrada a las personas destinatarias de dicha ayuda. Con el cambio de siglo el comportamiento de los donantes humanitarios no había mejorado sustancialmente. Existía la percepción generalizada de que las actuaciones humanitarias no respondían adecuadamente a las necesidades provocadas por los conflictos y los desastres naturales y que no estaban orientadas por los reconocidos principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Las decisiones y actitudes de los donantes seguían caracterizadas en muchas ocasiones por la insuficiencia, la ineficiencia y la prioridad dada a los intereses de sus propias agendas políticas nacionales e internacionales.

Todos estos elementos daban como resultado un sistema “humanitario” internacional claramente injusto en la asignación de recursos, en el que convivían crisis excesivamente atendidas con otras sistemáticamente infradotadas y en el que la respuesta de los donantes era impredecible, excesivamente dirigida y sin compromisos de largo plazo. En este sistema, la rendición de cuentas era una rara excepción, la colaboración y coordinación entre donantes, no muy habituales y las iniciativas de aprendizaje y evaluación, prácticamente inexistentes.

Hasta la creación de la iniciativa, la asignación de recursos que hacía el sistema humanitario internacional era injusto.

Durante los años 90, en los que el panorama era preocupante, no faltaron voces críticas e iniciativas, sobre todo provenientes de las agencias humanitarias, que pretendían mejorar la calidad de sus actuaciones e incrementar la rendición de cuentas. Ejemplos de estas iniciativas son el código de conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en ayuda a los desastres de 1994, la Asociación internacional para la responsabilidad en el ámbito humanitario (HAP-I) o el proyecto Esfera para una Carta Humanitaria y unas Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en Casos de Desastre, entre otros.

A pesar de la trascendencia de estas iniciativas, su planteamiento no estaba específicamente dirigido a la mejora de las actuaciones de los donantes. Los representantes de algunos de los países donantes con más tradición en el ámbito humanitario comenzaron a plantearse muy seriamente la gravedad de la situación. ¿Cómo era posible que un sector del que dependen la seguridad y el bienestar de tantas personas tuviera un funcionamiento tan caótico y poco previsible? ¿No era la comunidad de donantes capaz de hacer nada por mejorar esta situación: para aprender de las buenas prácticas e ir tendiendo hacia una situación más armonizada y eficaz tal como ya se había hecho en el ámbito de la cooperación al desarrollo? ¿Cómo iban los donantes a exigir a las agencias de Naciones Unidas, al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, a las ONG, etc. un comportamiento acorde con las mejores prácticas humanitarias sin hacer ellos mismos un esfuerzo similar ni apoyar firmemente las iniciativas internacionales ya existentes?

Fruto de esta reflexión, un grupo de países donantes tomaron la iniciativa. Pronto se tuvo claro el objetivo que se pretendía conseguir: "que la ayuda fuera asignada en función de las necesidades, donde y cuando fuera necesaria, en cantidad suficiente y con la calidad adecuada y que debería incluir medidas para prevenir y prepararse ante emergencias al tiempo que se contribuyese a reconstruir las vidas y los medios de vida tras las crisis".[2] También fue acordado el medio a través del cual se intentaría lograr este fin: un código de conducta o conjunto de principios que caracterizaran los rasgos de lo que se consideraba que debía ser un buen donante humanitario y que establecieran un marco de actuación de referencia para los donantes.

Todo este proceso acabó plasmándose, en la ciudad de Estocolmo en junio de 2003, en la aprobación por parte de 16 estados[3] más la Comisión Europea de los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria, un conjunto de 23 principios que recogen el consenso de la comunidad de donantes acerca de los objetivos de la AH, de sus principios rectores y del respeto debido a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; consenso también alrededor de las buenas prácticas en financiación y gestión humanitaria, de la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas y el aprendizaje, y de maximizar la capacitación y participación de los países y comunidades afectadas.

Para que esta iniciativa supusiera un verdadero avance en el sector humanitario era necesario conseguir ir más allá del mero acuerdo y formulación teórica de los 23 principios. Es por ello que en la misma cita de 2003 se acordaron una serie de objetivos iniciales a cumplir y se eligieron dos países piloto (República Democrática del Congo y Burundi) para poner en práctica los principios de la iniciativa y ver los resultados que pudiera generar en términos de calidad de la AH.

La GHD pretende que la respuesta sea inmediata, flexible, coordinada y armonizada.

Se trataba, en definitiva, de intentar que la respuesta ante las crisis humanitarias fuera inmediata y flexible, que aumentara la coordinación y la armonización eficiente de los donantes y los actores humanitarios, que se apostara por la prevención y por un adecuado proceso de seguimiento, que permitiera evaluar si la AH se adecuaba a los resultados esperados y si los principios de la GHD estaban contribuyendo en algo a ello.

Con el paso de los años y con la incorporación de nuevos países a la iniciativa,[4] junto a aquellos objetivos iniciales se fueron incluyendo otros, y hoy en día se pueden detectar importantes avances en el sistema humanitario internacional, que puede decirse que, al menos, han sido inspirados por el "espíritu de la GHD".

---

2. Johan Schaar. "The birth of the Good Humanitarian Donorship Initiative". Humanitarian Response Index 2007. Palgrave Macmillan DARA. Página 38.

3. Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

4. Tras la presentación de la iniciativa en Estocolmo, se han venido celebrando reuniones periódicas que revisan el progreso de la iniciativa y los retos a los que se enfrenta y en las que se deciden las acciones a emprender en el siguiente año (Ottawa en 2004, Nueva York en 2005 y Génova en 2006 y 2007). Asimismo, estas convenciones han servido para que otros gobiernos se unan a la iniciativa de la que ya forman parte 24 donantes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia , Suiza y la Comisión Europea.

Algunos de los principales avances serían:

- Conseguir un consenso cada vez más profundo y amplio acerca de las buenas prácticas de la donación humanitaria y una conciencia de la importancia de apostar por acercar la conducta actual de los donantes hacia dicho modelo.
- Conseguir que la ayuda humanitaria se haya incorporado plenamente a las cuestiones analizadas por los *peer reviews* del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) respecto de la actuación de los donantes y que este análisis esté basado en los principios de la GHD. Otras iniciativas se han incorporado a este esfuerzo por analizar la actuación de los donantes y su grado de compromiso con las buenas prácticas humanitarias.
- Avanzar hacia el consenso en torno a una definición común de acción humanitaria a efectos, sobre todo, de transparencia y claridad en la rendición de cuentas financieras por parte de los donantes.
- Aumentar la importancia dada a orientar los esfuerzos y recursos humanitarios según las necesidades. Ello implica dar una mayor importancia al intercambio de información entre todas las partes involucradas, apostar por sistemas comunes de análisis de necesidades y por instrumentos que permitan canalizar los fondos en la forma y en el tiempo necesarios.
- Impulsar en el seno de la comunidad de donantes humanitarios la importancia del enfoque de reducción de riesgos, la mitigación y el vínculo de la AH con el desarrollo a largo plazo.
- Aparición y creciente relevancia de iniciativas de coordinación y armonización de los estados donantes entre ellos y con respecto a las agencias implementadoras y estados beneficiarios.

Muchos de estos avances se han reflejado en el creciente papel de la ONU en estas tareas, perceptible, por ejemplo, en el fortalecimiento del CERF (Fondo Central de Respuesta a los Desastres) y en el impulso a la llamada "reforma humanitaria" del organismo multilateral.

1.1 España y la buena donación humanitaria

España se ha mantenido, hasta la fecha, con un perfil relativamente bajo en el contexto de la iniciativa de la GHD, lo cual es sin duda reflejo de su papel en el contexto humanitario internacional: creciente pero partiendo de posiciones rezagadas.

España se ha mantenido, hasta la fecha, con un perfil relativamente bajo en el contexto de la iniciativa de la GHD.

España se incorporó oficialmente a la iniciativa en la reunión anual de 2004 celebrada en Ottawa. Su grado de compromiso con la iniciativa ha tenido altibajos desde entonces. España, como donante, ha ido adecuándose lentamente a los preceptos de la GHD aunque no ha tenido apenas protagonismo en las reuniones anuales de coordinación de los miembros de la iniciativa. Tanto el Plan Director 2005-2008 como la reciente Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria están ya elaborados en clave de GHD, pero hasta hace poco no se ha empezado a elaborar el Plan de Acción de la iniciativa.

Tanto el *peer review* del CAD de la OCDE dedicado a España, como los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que promueve el IECAH, como el recién estrenado Humanitarian Response Index (HRI), sirven para destacar los avances realizados por España en línea con la GHD, así como aquellos aspectos en los que más se separa de la misma.

España ha aumentado sensiblemente su financiación humanitaria, con especial sensibilidad por crisis poco mediáticas.

España ha aumentado sensiblemente su financiación humanitaria, con especial sensibilidad por crisis poco mediáticas, ha comenzado a apoyar algunas de las principales iniciativas globales de financiación y se ha comprometido a impulsar procesos de aprendizaje y evaluación de su actuación y a ir adaptando ésta a las directrices humanitarias que surjan del consenso internacional. El decidido apoyo al CERF es un buen ejemplo de este compromiso creciente de la cooperación española en la materia.

Entre las principales "asignaturas pendientes", que serán analizadas detalladamente a lo largo del estudio, se encuentran las siguientes:

– Ayuda no suficientemente orientada por criterios de necesidad, poco previsible, rápida y flexible y con un desequilibrio excesivo entre la ayuda multilateral y la dirigida a las ONG.
– Insuficiente peso dado al componente de capacitación de los países y comunidades afectadas en aspectos de prevención y mitigación de las crisis humanitarias.
– Falta de clarificación del rol de las Fuerzas Armadas españolas en el ámbito humanitario.
– Insuficiente coordinación, tanto con otros donantes como con agencias internacionales humanitarias y con la cooperación descentralizada española (comunidades autónomas y entidades locales). Todo ello impide sacar el máximo partido de los recursos disponibles y deriva en un modelo de ayuda ineficiente e incompatible con las tendencias internacionales en las que se asienta la GHD.
– Excesivo impulso a la implementación directa de la AH por parte de la cooperación española, en contra de la tendencia internacional mayoritaria, más orientada a ceder el liderazgo y coordinación a la ONU y la implementación a las propias agencias de la ONU, a las organizaciones internacionales del sector y a las ONG especializadas.

El panorama en el conjunto de la cooperación descentralizada es de un mayor desconocimiento y de una casi inexistente incorporación de los planteamientos de la GHD.

Pero si tanto la AECID como la SECI han ido incorporando los criterios de la GHD en sus documentos a partir de 2005, el panorama en el conjunto de la cooperación descentralizada es de un mayor desconocimiento y de una casi inexistente incorporación de sus planteamientos. En el año 2005 Intermón Oxfam y el IECAH organizaron un Seminario para difundir la GHD entre los actores españoles que sirvió, al menos, para que algunos de ellos se fueran vinculando a estas tendencias internacionales. Desde entonces se han producido algunos avances pero aún escasos.

1.2 Algunos datos sobre la acción humanitaria en la cooperación descentralizada española

Los datos nos revelan que los desembolsos de AOD de las CC AA españolas han presentado una tendencia continuada al alza. Según datos del seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2006, los recursos dedicados a este sector aumentaron un 21,65 por ciento respecto al año anterior. Dentro de los fondos dedicados por el total de los agentes de cooperación a la acción humanitaria bilateral, las CC AA aportaron un 27,1 por ciento. Estos porcentajes dejan entrever la importancia que poco a poco están adquiriendo las CC AA tanto en cooperación al desarrollo en general, como en acción humanitaria en particular. El porcentaje representado por las CC AA disminuye hasta llegar al 12 por ciento si contemplamos la acción humanitaria total, es decir, la bilateral y la multila-

teral. Esto es debido a que los fondos destinados a organismos internacionales son ínfimos, salvo en algún caso. Es creciente la tendencia de la cooperación descentralizada a financiar organismos multilaterales, pero en conjunto, aún tiene poco peso.

La manera en la que se canalizan fundamentalmente los fondos destinados a acción humanitaria por las CC AA es normalmente mediante la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales (ONG). Tal hecho resalta la necesidad de realizar una buena gestión, que incluya unos principios claros, una legislación transparente al respecto, y que se dé a la coordinación la importancia que merece.

Uno de los mecanismos de coordinación que tienen las CC AA en acción humanitaria, así como la cooperación descentralizada en todos los niveles, son los Fondos de Cooperación y Solidaridad. Mediante ellos se unen los esfuerzos de los pequeños agentes de la cooperación autonómica y local. Sirven como marco de gestión unificador, pero no están presentes en todas las CC AA. La existencia de estos fondos ha contribuido al aumento del monto pero conlleva nuevos riesgos de dispersión.

1.2.1 Acción humanitaria descentralizada: disparidades en el concepto

Durante los últimos años, todas las CC AA han aprobado una Ley de Cooperación al Desarrollo autonómica o similar, a excepción de Canarias, donde se encuentra en fase de borrador. Tras la aprobación de estas leyes autonómicas, algunas CC AA han decidido dotar a su política de cooperación, al igual que ha hecho la cooperación española, de planes estratégicos de actuación plurianuales y de planes anuales y documentos sectoriales que guían sus actuaciones.

En la totalidad de estas leyes, a excepción de la andaluza, la aragonesa y la castellano manchega, que lo harán en sus planes cuatrienales, se da una definición de lo que entienden por ayuda de emergencia, ayuda humanitaria o acción humanitaria. En líneas generales todas tienen, desde hace unos años, una concepción de acción humanitaria que va más allá de la tradicional visión de emergencia y asistencia.

La concepción de la acción huanitaria para la cooperación descentralizada va más allá de la tradicional visión de emergencia y asistencia.

Su común denominador es la distinción de las situaciones que pueden provocar la necesidad de acción humanitaria: bien causas naturales, bien conflictos crónicos o guerras. Todas están de acuerdo en que el primero de los objetivos de la acción humanitaria debe ser aliviar el sufrimiento humano, para poder pasar después de este primer periodo de ayuda a realizar acciones de rehabilitación o reconstrucción, lo cual, según definen sus planes estratégicos o anuales, deberá sentar las bases de un futuro desarrollo sostenible e incluir actividades de prevención para disminuir la vulnerabilidad de la población.

Las leyes que dan una definición más integral de acción humanitaria son la del Principado de Asturias, Cataluña, Cantabria, Castilla León, La Rioja o el País Vasco, que incluyen, además de los anteriores conceptos, acciones de protección, denuncia y defensa del derecho internacional humanitario (DIH).

Figura 1 **Marco normativo autonómico básico**

CC AA	Ley de Cooperación al Desarrollo	Plan estratégico de Cooperación al Desarrollo
Junta de Andalucía	Ley 14/2003 de Cooperación al Desarrollo	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011
Diputación General de Aragón	Ley 10/2000 relativa a la Cooperación al Desarrollo	Borrador Plan Director de la Cooperación aragonesa 2008-2011
Principado de Asturias	Ley 4/2006 de Cooperación al Desarrollo	Plan Cuatrienal de Cooperación asturiana al Desarrollo 2004-2007
Gobierno de las Islas Baleares	Ley 9/2005 de Cooperación para el Desarrollo	
Gobierno de Canarias	Borrador de Ley Canaria de Cooperación al Desarrollo	
Comunidad Autónoma de Cantabria	Ley 4/2007 de Cooperación al Desarrollo	
Junta de Castilla la Mancha	Ley 3/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Borrador del Plan estratégico de Cooperación para el Desarrollo 2007-2010
Junta de Castilla y León	Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo	
Generalitat de Cataluña	Ley 6/2001 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010
Junta de Extremadura	Ley 1/2003 de Cooperación para el Desarrollo	Plan General de Cooperación extremeña para el Desarrollo
Xunta de Galicia	Ley de Cooperación Gallega 3/2003	I Plan de cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009
Comunidad Autónoma de La Rioja	Ley 4/2002 de Cooperación para el Desarrollo	I Plan Director de Cooperación para Desarrollo 2004-2008
Comunidad de Madrid	Ley 13/1999 de Cooperación al Desarrollo	Plan General de Cooperación 2005/2008
Región de Murcia	Ley de Cooperación de Murcia 12/2007	
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 5/2001 de Cooperación al Desarrollo	I Plan Director 2007-2010
Comunidad Autónoma Vasca	Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo	
Generalitat de Valencia	Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo	Plan Director 2008-2011

Fuente: Elaboración propia.

1.2.2 La cooperación descentralizada y la buena donación humanitaria (GHD)

Desde las CC AA se está obteniendo un resultado limitado a la iniciativa GHD.

A pesar de los esfuerzos de la cooperación española por mejorar la calidad de la acción humanitaria, entre los que se encuentra su incorporación a la iniciativa GHD en el año 2004, las CC AA se están obteniendo un respaldo limitado a la iniciativa. Parece haber un gran desconocimiento de la misma: no hay referencias a ella ni en las leyes ni en los planes estratégicos o anuales, salvo una excepción.

Cataluña, sólo en su plan Director 2007-2010, hace referencia a los principios de la GHD, diciendo que se adhiere a ellos, basando la orientación de sus ayudas a

las necesidades de las personas afectadas y, en ningún caso, en otros criterios o intereses, siendo las actuaciones proporcionadas a las necesidades de acuerdo con un análisis previo, tal y como es determinado en estos principios.

El esfuerzo realizado por las CC AA para dotarse de un marco legislativo en materia de cooperación al desarrollo debería realizarse también para mejorar la calidad de la acción humanitaria. De la misma manera que estas leyes y planes se han alineado con las directrices marcadas por la cooperación estatal, un avance dentro de la acción humanitaria sería la adhesión a estos principios por parte de las CC AA. Es un paso improrrogable que la cooperación autonómica debe dar y que serviría para aumentar la coherencia del conjunto de la acción humanitaria que se realice en nuestro país.

Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria[5]
Objetivos y definición de la acción humanitaria
1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debería guiarse por los principios humanitarios de: humanidad, que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que significa emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas; neutralidad, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando.
3. La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento.
Principios generales
4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus propias fronteras, procurar asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones humanitarias ejecutoras garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas posible para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.

5. Traducción del texto original realizada por el IECAH (Instituto de Estudios de Conflictos y Acción Humanitaria).

9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas de liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional, la especial función del Comité Internacional de Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales en la implementación de la acción humanitaria.

Buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades de crisis en curso.

12. Reconociendo la necesidad de proporcionar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación a agencias de las Naciones Unidas, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave.

13. Al tiempo que se insiste en la importancia de establecer una planificación financiera y una definición de prioridades transparentes y estratégicas por parte de las organizaciones ejecutoras, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir acuerdos de financiación a largo plazo.

14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los llamamientos consolidados entre agencias de las Naciones Unidas (UNCAP) y a los llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de planes de acción humanitaria común (CHAP, en inglés) como instrumento primordial de planificación estratégica y de coordinación de emergencias complejas.

(b) Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran a las buenas prácticas y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la acción humanitaria.

16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias en las actividades humanitarias, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en actividades de socorro.

17. Estar preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, que incluye el facilitar acceso seguro.

18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos para fortalecer la capacidad de respuesta.

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil en el socorro ante desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

(c) Aprendizaje y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la acción humanitaria.

22. Promover evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.

23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y fomentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

2. Análisis de los principios de la iniciativa

2.1 Objetivos y definición de la acción humanitaria

PRINCIPIO 1: Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.

Los tres primeros principios tienen por objetivo definir, llenar de contenido qué es la AH, su misión, sus principios rectores y los tipos de actividades y actuaciones más características de este sector.

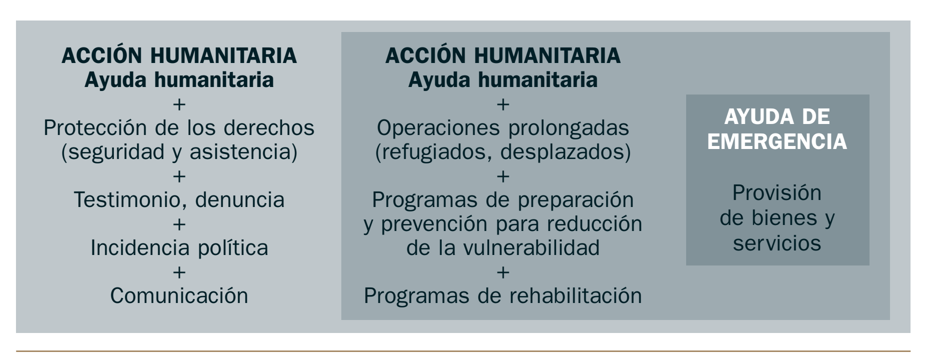
A pesar de parecer un listado de objetivos genéricos y excesivamente obvios, en ellos queda reflejada la evolución que ha llevado de la concepción de "ayuda de emergencia" tradicional a la "acción humanitaria" tal como es entendida en la actualidad. Los objetivos de "prevenir y reforzar la capacidad de respuesta" no forman parte de lo que tradicionalmente se ha entendido como ayuda humanitaria, tal y como se puede ver en la Figura 2, y requieren un esfuerzo especial por parte de los donantes y agencias humanitarias para incorporarlos a sus actividades.

Los objetivos de la acción humanitaria no son un mero acto formal.

Incorporar estos objetivos no es un mero acto formal. Supone comprometerse a dirigir la AH, con todo lo que ello implica, en dirección a los mismos.

El concepto de acción humanitaria que recoge la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española hace también referencia a la visión integral recién expuesta en el cuadro explicativo: "Conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de los desastres –ya sean naturales o causados por el ser humano como los conflictos armados– y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos. Debe ir orientada en función de las necesidades y respetando los principios humanitarios".[6] Así, el trabajo humanitario español también ha sufrido un proceso de maduración que aboga por una acción humanitaria que va mucho más allá de la mera ayuda de emergencia.

Figura 2 **Evolución del concepto de acción humanitaria**



Fuente: Intermón Oxfam

6. Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007. Página 18.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha propuesto una definición de AH que recoge esta evolución.[7]

En el marco de la definición general de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria es la asistencia diseñada para salvar vidas, aliviar el sufrimiento humano y mantener y proteger la dignidad humana durante y después de las emergencias. Para ser considerada como humanitaria, la ayuda debe concordar con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

La ayuda humanitaria incluye: prevención de desastres y preparación; provisión de cobijo, alimento, agua y saneamiento, servicios de salud, y otros elementos de reasistencia para el beneficio de la población afectada y para facilitar el retorno a sus vidas y medios de sustento normales; medidas para promover y proteger la seguridad, bienestar y dignidad de los civiles y de aquellos que no toman parte en las hostilidades y la rehabilitación, reconstrucción y asistencia de transición mientras la situación de emergencia persista. Las actividades para proteger a las personas o propiedades mediante el uso o el despliegue de la fuerza están excluidas.

Ninguno de los países que ya ha elaborado un plan nacional de implementación de la GHD ha hecho en éste mención alguna a este primer principio por considerarlo, de alguna forma, obvio. A pesar de que casi todos ellos introducen más adelante medidas que demuestran su compromiso con el cumplimiento de estos objetivos, lo cual es lo verdaderamente relevante, parece aconsejable una asunción expresa de los mismos y de sus implicaciones.

El artículo 12 de la Ley 23/98 de Cooperación Internacional señala que el objetivo de la ayuda humanitaria es “proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico” así como “potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo”. La definición que ofrece esta ley está desactualizada ya que no contiene muchos de los elementos que componen el núcleo de la concepción moderna de la AH.

Sin embargo, los dos textos más recientes de referencia de la Cooperación Española sí están, en sintonía con los objetivos y definiciones recogidos en los tres primeros principios de la iniciativa de la GHD. Así ocurre con los principios de la Cooperación Española en materia de AH presentados en la introducción de la Estrategia y con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, cuando señala algunos criterios claros y pautas que se deben seguir en el contexto de la AH: “El criterio vector de todas las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española estará orientado hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo con el

7. CAD-OCDE. *Improving stathistical reporting on humanitarian aid. Identifying a common definition of humanitarian aid for statistical and reporting purposes*. Working Paper. June 2005. Aprobado oficialmente en 2007. Los donantes deberán suministrar las cifras con arreglo a estas nuevas definiciones a lo largo de 2008. Puede consultarse en http://www.oecd.org/dac.

objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos, garantizar su protección, prevenir y aliviar el sufrimiento".

Así, el concepto de AH adoptado en el Plan Director sí está planteado en consonancia con la concepción más reciente y omnicomprensiva de la acción humanitaria y prevé abordar las fases previas a los desastres (preparación, mitigación, prevención y predicción) y las inmediatamente posteriores (rehabilitación de emergencia, reconstrucción, etc.), así como las tareas no directamente asistenciales: protección de las víctimas, labores de *advocacy* o testimonio, incidencia política, etc.

Las agencias de cooperación descentralizada también pueden y deben asumir estos objetivos y principios en tanto que proveedores de fondos y actores humanitarios. En España el protagonismo de la cooperación descentralizada en lo humanitario es, como hemos señalado, muy importante, y por ello todo lo que aumente la coordinación es relevante. En 2006 la ayuda humanitaria suponía un 3,9 por ciento de la AOD total; del monto desembolsado, un 67,8 por ciento correspondió a la Administración Central, mientras que comunidades autónomas y entidades locales contribuyeron con un 32,1 por ciento.[8]

PRINCIPIO 2: La acción humanitaria debería guiarse por los principios humanitarios de: humanidad, que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que significa emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas; neutralidad, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando.

Además de la necesidad de solventar el probable conflicto que surja derivado de algunas incompatibilidades, como la existente entre el principio de neutralidad y la labor de *advocacy* humanitario (político y diplomático) que a menudo se exige a los poderes públicos de los países donantes, el cumplimiento de estos principios humanitarios exige que los donantes adopten acciones concretas. Por ejemplo, el compromiso de cumplir con el principio de imparcialidad significa comprometerse con el desarrollo de mecanismos de valoración y análisis de necesidades, ya que es éste el único modo de poder orientar responsablemente los recursos en función de las mismas.

La acción humanitaria debe guiarse por los principios de imparcialidad, independencia, neutralidad y humanidad.

La Estrategia Española de AH ya recoge formal y explícitamente estos principios y el Plan Director señala algunos criterios claros al respecto: "Prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde un principio de impar-

8. *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*. Intermón Oxfam. 2007. Páginas 80-81.

cialidad, neutralidad y no discriminación son las premisas fundamentales de toda acción humanitaria. La acción humanitaria española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente y de acuerdo al derecho internacional".

La Estrategia señala: "Las actuaciones de la Cooperación Española en acción humanitaria se ajustarán a los principios [...] consensuados por los organismos internacionales y los expertos a través de la experiencia y la investigación, fruto, además, del análisis de las buenas prácticas en el sector. Incluimos, por tanto, los valores esenciales específicos de la acción humanitaria como aquellos otros principios que deben informar toda acción de cooperación. Estos principios son coherentes y permitirán desarrollar los Principios 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, y 8 de la GHD)".

Figura 3 **Principales principios de la acción humanitaria**

HUMANIDAD	El alivio y la prevención del sufrimiento humano son la guía fundamental de la acción humanitaria. Salvar vidas y restablecer la dignidad humana.
IMPARCIALIDAD	La acción humanitaria debe realizarse en función de las necesidades y tras un análisis minucioso de ellas. Debe ir dirigida, por tanto, a aquellas personas que más la requieren.
NO DISCRIMINACIÓN	Supone terminar con todas las barreras que implican un trato diferente (de exclusión, preferencia o distinción) basado en características personales como el sexo, la raza, la religión, la discapacidad, la clase, la edad, la orientación sexual, etc., que tengan como efecto menoscabar o anular la igualdad de trato y oportunidades de las personas.[9] De modo complementario, la acción humanitaria no debe discriminar a las víctimas de los desastres.
NEUTRALIDAD	No favoreciendo a ninguna de las partes en conflicto ni tomando partido por ellas.
INDEPENDENCIA	Manteniendo la autonomía de los objetivos humanitarios con respecto a otros objetivos políticos, económicos o militares y no subordinándose a ellos. Asimismo, desde la perspectiva del gobierno, respetando los mandatos y la independencia de los actores humanitarios.
BASADA EN DERECHOS	La acción humanitaria está basada en derechos y busca el restablecimiento de los derechos de las personas que los han visto violados.
RESPETUOSA CON EL DERECHO	Cumpliendo rigurosamente las normas jurídicas del DIH, los derechos humanos o el derecho de los refugiados.
PROTECCIÓN	Junto a la asistencia, la protección, especialmente de los civiles, es consustancial a la acción humanitaria.
IGUALDAD	Derecho universal inalienable de todas las personas sin distinción, que favorece la consecución del bienestar material y del desarrollo humano integral en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica y acceso a las mismas oportunidades en todos los espacios de participación y desarrollo, reconociendo una capacidad igual de hombres y mujeres para movilizar y gestionar recursos.
EQUIDAD	Situación de acceso a los derechos en igualdad de condiciones para todas las personas, y en función de sus necesidades y dificultades.

9. Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.

IGUALDAD DE GÉNERO	Existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para todos los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad, sectores sociales, culturas o etnias. Es una de las prioridades horizontales incluidas en el Plan Director, de manera que todas las intervenciones de la Cooperación Española deberán considerar el logro de un impacto positivo en relación a la misma.[10]
CALIDAD	La ayuda humanitaria debe realizarse conforme a criterios preestablecidos de calidad. La calidad en acción humanitaria se refiere no sólo al logro de los objetivos sino a cómo éstos han sido respetuosos con los principios humanitarios.
BASADA EN LAS CAPACIDADES DE LAS POBLACIONES AFECTADAS	Identificando las capacidades locales, apoyando su movilización y no sustituyéndolas.
PARTICIPATIVA	Promocionando la participación de los beneficiarios en todas las fases de la acción, así como la de las autoridades siempre que sea posible. Toda acción debe valorar los posibles efectos negativos que pueda tener y obrar en consecuencia. El llamado principio de «no dañar» (*do no harm*) debe ser tenido en cuenta.
PRECAUCIÓN RENDICION DE CUENTAS. RESPONSABILIDAD	Deberá rendirse cuentas así como trabajar de modo transparente, tanto ante los beneficiarios como ante el conjunto de la población. Esta rendición de cuentas debiera hacerse aprovechando el acervo de la experiencia que existe en el sector y de las normas y estándares comúnmente aceptados.
UNIVERSALIDAD	Aspirando a tener un carácter universal por encima de creencias, culturas, religiones, etc.

Fuente: Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

Para la cooperación descentralizada parece relativamente fácil seguir este principio, o conjunto de principios, ya que la naturaleza de su acción humanitaria hace más improbable que surjan los conflictos e incompatibilidades a los que deben hacer frente los actores estatales. Así, por ejemplo:

- Respecto al principio de neutralidad: al ser menor su rol político, diplomático, etc. en el ámbito internacional
- Respecto al principio de independencia: al ser menores o inexistentes los objetivos políticos, económicos o militares en las zonas donde se produzca la crisis o emergencia.

En cualquier caso, es importante que todos los actores que participan en tareas humanitarias expliciten su compromiso con los principios humanitarios.

PRINCIPIO 3: La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento.

10. Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008.

En consonancia con lo dicho anteriormente, este punto enfatiza el componente de protección, al tiempo que desglosa algunos de los sectores "clásicos" del quehacer humanitario. Esta presentación de las actividades que deben configurar la AH, aunque completa en cuanto a la amplitud de temas que deben abordarse, no concreta las acciones necesarias para llevarlas a cabo. A diferencia del principio 1, este tercer principio no hace alusión al tipo de actividades que es necesario llevar a cabo en las fases previas a los desastres, así como a las tareas no directamente asistenciales que deben formar parte del abanico de actividades habituales de la estrategia de cualquier donante humanitario.

La acción humanitaria debe ante todo proteger.

En relación con lo anterior, la Estrategia señala lo siguiente:

El Plan Director aboga decididamente por el ***concepto de acción humanitaria****, que es más omnicomprensivo que los de ayuda o asistencia, o los de simple socorro o ayuda de emergencia. Permite abordar las fases previas a los desastres (preparación, mitigación, prevención y predicción) y las inmediatamente posteriores (rehabilitación de emergencia, reconstrucción, etc.), así como las tareas no directamente asistenciales: protección de las víctimas, labores de* advocacy *o testimonio, incidencia, etc. Esta orientación está en consonancia con las posiciones del mayor número de donantes y plasmada en algunos documentos como* la Buena donación humanitaria *y en las nuevas posiciones del CAD.*

Así, se plantean diversas dimensiones de la acción humanitaria:

Dimensión preventiva. Incorpora la preparación para desastres, la mitigación y las tareas preventivas en general. También incluye consideraciones sobre el papel de la ayuda en la prevención de conflictos que son objeto de otro apartado en este Plan. A estos efectos deberían estudiarse mecanismos propios de «alerta temprana» o en coordinación con otros actores. Por su naturaleza, esta dimensión preventiva debe afectar también a otros instrumentos de la cooperación al desarrollo.

Respuesta ante desastres. Diferencia la respuesta de emergencia a crisis súbitas de la respuesta a crisis crónicas o de larga duración. También distingue diversas tipologías de desastre y, sobre todo, los distintos condicionantes de los conflictos armados o los desastres de mayor componente natural.

Rehabilitación y reconstrucción posdesastre. Con sus diversas componentes de rehabilitación física, económica, psicológica, institucional, etc.

Incidencia y sensibilización. Concreta acciones específicas que redunden en la mejora de la protección de víctimas, del respeto al derecho internacional y las normas humanitarias.

En lo que respecta a la cooperación descentralizada, esta definición tan amplia permite hacer hincapié en las múltiples facetas en las que las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden ser útiles sobre el terreno y fuera de él. La alusión al retorno a la vida y el sustento habitual deben ser puentes hacia acciones de rehabilitación y desarrollo.



© Ricardo Landetta / Intermón Oxfam

Un hombre recorre en canoa las zonas inundadas por el río Babahoyo en Ecuador.

2.2 Principios generales

PRINCIPIO 4: Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre refugiados y los derechos humanos.

Los donantes deben adquirir compromisos de distinta naturaleza para cumplir este principio: llevar a cabo los trámites nacionales necesarios para hacer jurídicamente vinculantes los tratados internacionales, hacer las reformas que sean necesarias en instituciones y cuerpos normativos para lograr el cumplimiento efectivo de dichas normas, y dar la mayor difusión posible a los principales tratados y protocolos humanitarios.

La acción humanitaria se debe regir por el DIH y los derechos humanos

Uno de los principios de la Cooperación Española en materia de acción humanitaria, según la Estrategia, es el respeto y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH). La Estrategia señala que su marco de referencia está delimitado por diversos acuerdos y marcos normativos internacionales tanto legislativos como institucionales de muy diversa índole. Algunos de ellos son muy específicos y no guardan relación con el resto de marcos regulatorios de la cooperación al desarrollo. Así, por ejemplo, los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977 regulan la prestación de asistencia y protección en los conflictos armados. El derecho internacional de los refugiados también contiene disposiciones concretas en esa materia de especial relevancia para la acción humanitaria, y algunas consideraciones del derecho

internacional de los derechos humanos (Declaración Universal del 1948 y resto de instrumentos) son relevantes en este terreno.

La Estrategia realiza una recapitulación del marco normativo internacional humanitario más relevante y resume brevemente lo esencial de cada uno de esos instrumentos.[11]

La Comisión Europea ha propuesto su propia lista de los 24 principales cuerpos legales del DIH en una comunicación de abril del 2005.[12]

A nivel de experiencia internacional comparada, existen interesantes iniciativas de divulgación de normativa internacional en colaboración con ONG, cursos de formación a personal funcionario que trabaja en cuestiones relacionadas, etc. Son habituales también en el caso español los cursos de DIH tanto a las Fuerzas Armadas como a actores civiles.

Las anteriores ideas apuntadas en los distintos planes de implementación sobre difusión, formación, etc. son muy interesantes. Dado el contexto español, sería además muy recomendable impulsar el tándem ONG/mundo académico. Sería también recomendable promover la inclusión de estas materias en los programas educativos escolares, universitarios, etc.

La Estrategia cita, como una de las acciones complementarias o de refuerzo, "**el fomento y la promoción del debate internacional sobre las cuestiones más relevantes en materia humanitaria**. La cooperación española impulsará en los foros internacionales la promoción de la difusión del derecho internacional humanitario y, en general, de las cuestiones humanitarias en la sociedad española". En este mismo contexto, "se impulsará la reflexión y la profundización sobre cuestiones humanitarias, fortaleciendo la capacidad de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) e incrementando la colaboración con los *think tanks*, observatorios e instituciones académicas españolas con experiencia en la materia. Se comprometerán fondos estables para esta tarea".

Respecto a la Administración descentralizada, puede ser interesante reforzar su capacidad/interés de llegar al grueso de la población-objetivo para brindarle un conocimiento básico sobre este tipo de normas, el contexto en que nacen y se desarrollan y sus objetivos. El apoyo a acciones de formación, sensibilización, difusión en materia de DIH o derechos humanos debiera formar parte del trabajo humanitario de toda nuestra cooperación.

PRINCIPIO 5: Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus propias fronteras, procurar asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.

11. Puede verse el marco normativo humanitario, a nivel internacional y regional, en el Anexo 1.

12. Ver: Comunicación 327/2005, página 4,http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2005:327:SOM:ES:htlm

En el panorama internacional de la AH se observan patrones de financiación por parte de buena parte de los donantes caracterizados por una gran rigidez y una creciente bilateralización. España no ha sido en eso una excepción, aunque últimamente se ha ido corrigiendo. Un sistema humanitario cuya ayuda está predominantemente guiada por las prioridades del donante, que está excesivamente dirigida y que es dependiente de ciclos de financiación muy cortos y cuyos llamamientos de financiación son atendidos tarde y mal, es un sistema abocado a una acción humanitaria ineficiente y poco eficaz. Una donación humanitaria con tales características dificulta enormemente la coordinación de instrumentos multilaterales, la adaptación, por parte de las agencias humanitarias, de sus respuestas de manera ágil a las necesidades que surgen y la planificación con tiempo suficiente de estrategias ambiciosas a medio y largo plazo.

Por todo ello la financiación para la AH debe ser predecible, dada en cantidad suficiente y con las menores condiciones posibles para las agencias ejecutoras, algo que se verá con mayor detalle cuando se analicen los principios 11 a 14, expresamente dedicados a la financiación humanitaria.

La financiación para la AH debe ser predecible.

La comunidad internacional está desarrollando la "responsabilidad de proteger", un principio aprobado unánimemente por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005.[13] La responsabilidad de proteger parte de dos premisas básicas: que la soberanía de un Estado conlleva para el propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad y, segundo, que si el Estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de intervenir. Este principio está pensado para violaciones masivas de los derechos humanos donde exista una imperiosa necesidad de protección de civiles.[14] La responsabilidad de proteger es principalmente un instrumento de prevención y de reconstrucción, y en casos extremos y como último recurso, plantea la intervención militar, siempre bajo una serie de criterios y previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.[15]

España tiene mucho margen de mejora en materia de previsibilidad, regularidad y flexibilidad de la ayuda prestada a fondos humanitarios multilaterales, especialmente en respuesta de los llamamientos consolidados entre agencias (UNCAP) que regularmente realiza la ONU y a los mecanismos de coordinación de esta misma organización.

En el ámbito de la rehabilitación, la Estrategia se propone cumplir con este principio "mediante la actuación directa de la SECI-AECID u otras administraciones

13. Para una introducción en los principales aspectos de esta iniciativa (sus orígenes, sus fundamentos, sus principales fortalezas y debilidades…), ver: Juan Garrigues, "La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz". *La Realidad de la Ayuda 2007-2008*. Intermón Oxfam. 2007. Páginas 155-183.

14. Según el informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía Estatal (ICISS), de diciembre de 2001, estos supuestos se refieren a aquellas situaciones en las que se esté ante "grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención de genocidio, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar o de su colapso; o de una 'depuración étnica' a gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación".

15. Resolución de Naciones Unidas A/RES/60/1 (párrafos 138-139). Documento final de la Cumbre Mundial, 2005.

como la autonómica o la local y mediante el apoyo a programas y proyectos de ONG".

Existen interesantes experiencias y propuestas de los países con planes de implementación nacionales de la GHD, pero se centran exclusivamente en la rapidez y flexibilidad de la financiación y no dicen nada del otro componente de este principio: la responsabilidad principal de los propios países ante las víctimas de las emergencias. Las experiencias y propuestas de estos países son muy parecidas entre sí: que se rebaje la medida en que la financiación es dirigida, que las contribuciones a los UNCAP y a los mecanismos de respuesta a crisis sean predecibles y rápidas, que aumente la financiación plurianual a organizaciones, fondos, etc. o que existan instrumentos de financiación flexible para las ONG. Holanda es el país que más propuestas y experiencias presenta y la que más las detalla.

¿Pueden los ayuntamientos y las CC AA jugar un importante papel a la hora de flexibilizar y agilizar la financiación de la AH? Sus propios presupuestos pueden ser un instrumento más ágil que los similares a nivel central y especialmente eficiente y creíble frente a los ciudadanos por su proximidad con los contribuyentes. La cooperación descentralizada puede ser un intermediario idóneo con ONG. Las CC AA y entidades locales deben estudiar mecanismos innovadores que, respetando las normas contables de la administración, permitan más agilidad en el desembolso de fondos, o sumen fondos de otras procedencias.

PRINCIPIO 6: Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de necesidades.

El cumplimiento de este sexto principio es clave para que la AH consiga su impacto y su eficacia en relación con sus propios objetivos; cuanto mayor sea la adecuación de la respuesta humanitaria a las necesidades existentes, más positivo será su impacto. Un correcto cumplimiento de este principio debería llevar a la comunidad internacional en su conjunto, y a cada uno de los donantes por separado, a dar prioridad a aquellas crisis en las que más dificultades existan para satisfacer las necesidades y, dentro de cada crisis, a responder del modo que mejor se adapte a las necesidades de cada situación concreta.

Es necesario realizar análisis de necesidades y responder en función de los mismos.

Para poder cumplir con este principio, no basta con tener la voluntad de destinar los fondos en proporción a las necesidades. Es necesario haber invertido previamente en la capacidad de realizar puntualmente análisis de necesidades y de responder en función de los mismos.[16] En este sentido, habría que incidir en la importancia de la conjunción de esfuerzos, del respaldo a las iniciativas existentes y de la coordinación entre los actores (donantes, receptores y agencias ejecutoras).

Suecia, Holanda y Dinamarca, por ejemplo, han propuesto expresamente colaborar y apoyar en la evaluación conjunta de necesidades. Irlanda lo ha incluido en sus directrices para financiación humanitaria. Varios países relacionan el cumpli-

16. Más información disponible en http://www.odihpn.org/report.asp?id=2703

miento de este principio con la financiación de crisis olvidadas (a través del CERF y la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria-ECHO).

Para un donante como España, que está aumentando rápidamente su financiación humanitaria, una interesante opción sería respaldar económicamente y con recursos humanos, en la medida en que ello pueda aportar algún valor añadido, las iniciativas internacionales que surjan en este ámbito. Aunque ello no suponga financiar directamente ninguna crisis, se estaría contribuyendo a mejorar transversalmente la calidad de la AH internacional.

Con el fin de proveer una ayuda humanitaria basada en las necesidades imperantes, se han desarrollado herramientas que permiten poner en común la información de manera sistemática y transparente. En este sentido se diseñó una matriz marco de evaluación de necesidades (*Needs assessment framework and matrix*, NAFM, en sus siglas en inglés) que estructura la información relativa a una situación humanitaria. La eficacia de la NAFM se puso a prueba en los proyectos piloto de Burundi y RDC, donde arrojó resultados dispares: mientras que la NAFM se consideró útil en Burundi, en RDC se rechazó por su complejidad técnica. Los proyectos piloto pusieron de manifiesto las potencialidades y limitaciones de la herramienta.

La orientación de los recursos a las necesidades es también una de las metas en la Estrategia. Para ello, aunque se menciona la existencia de la NAFM, se recomienda el seguimiento de los criterios propuestos por ECHO:[17] evaluación global de las necesidades humanitarias (*Global Humanitarian Needs Assessment*, GNA, en sus siglas en inglés) y evaluación de crisis olvidadas (*Forgotten Crisis Assessment*, FCA, en sus siglas en inglés).

La Estrategia española asume expresamente este sexto principio de la GHD al exponer los principios rectores de su marco presupuestario. También prevé la elaboración de un protocolo de actuación ante emergencias que incluya todo el proceso de toma de decisiones, que asigne las responsabilidades dentro de la cooperación española y que incluya mecanismos de identificación y análisis de necesidades. Ya el Plan Director de la Cooperación Española (PDCE) 2005-2008 señalaba desde la perspectiva procedimental que se establecerían “sistemas coordinados de información, identificación y análisis de necesidades que evitasen la duplicidad de misiones de carácter exploratorio y que optimizasen los recursos de los diversos actores nacionales e internacionales”.

Según la Estrategia, “los **criterios básicos para la decisión de intervención**” son:
– **Gravedad de la crisis**. Con datos claros del análisis que permitan valorar necesidades.
– **Capacidad local de respuesta**. Tanto por parte de las autoridades como de las organizaciones de la sociedad civil.
– **Posibilidades reales de actuación**. En función de experiencia previa, medios, presencia en la zona.
– **Valor añadido**. En relación a otros actores, a otros donantes con los que se pueda coordinar.

17. Información adicional en ‘ECHO Strategy 2005: *Global humanitarian Needs Assessments (GNA) and Forgotten Crisis Assessment (FCA); Methodological notes*’ www.ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategic_methodologies/methodology_2005.pdf

Posteriormente se detallan otros criterios que definirán la respuesta humanitaria, tales como el acceso libre y directo a las víctimas, la oportunidad de la intervención o la existencia de necesidades básicas que no están siendo cubiertas por actores locales y/u otros actores humanitarios. Otros criterios complementarios son: los geográficos, el papel de las autoridades y nivel de respuesta local, el papel de otros donantes en el área afectada, las crisis olvidadas y la existencia del llamado "espacio humanitario".

La Estrategia además señala que "la acción humanitaria deberá realizarse con un enfoque basado en los derechos de las personas, no sólo en la satisfacción de sus necesidades básicas. Para ser eficaz en la defensa de derechos, deberá estar informada sobre la evolución de la situación en países en riesgo de conflicto violento mediante mecanismos de seguimiento y «alerta temprana» en materia de derechos humanos que presenten datos desagregados según la distinta situación de cada uno de los colectivos calificados como más vulnerables".

La Estrategia también plantea una "mayor relación con el Equipo de Asistencia y Coordinación ante Desastres (UNDACT) de la ONU y la posibilidad de contar con equipos propios, en el caso de que la situación lo recomendara, con capacidad de desplazamiento y evaluación inicial de daños y análisis de necesidades". También se prevé fortalecer la capacidad de las OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación) y embajadas españolas para, entre otras cosas, poder realizar análisis de necesidades post-desastre.

El destino de fondos humanitarios en proporción a las necesidades es igualmente exigible para la administración descentralizada. Es posible que en su caso este cumplimiento sea incluso menos costoso, dado que las "ataduras" políticas de los estados, que en ocasiones limitan de facto su capacidad para dirigir la financiación en función de las necesidades, se dan en mucha menor medida en el caso de CC AA y entidades locales. Desde el punto de vista de la eficiencia y de la calidad de la AH es posible que no tenga sentido que desarrollen mecanismos de análisis de necesidades propios, más allá de lo que pueda considerarse estratégico tras un análisis de las capacidades existentes en el Estado español para contribuir a la capacidad conjunta que España pueda ofrecer en los foros y equipos de coordinación a nivel internacional. Sería el caso de alguna agencia de cooperación autonómica o local que cuente con algún equipo especializado en alguna materia relevante.

PRINCIPIO 7: Solicitar que las organizaciones humanitarias ejecutoras garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.

Tanto este séptimo principio como el siguiente, solicitan a las organizaciones humanitarias ejecutoras que aseguren tanto la participación concreta de los beneficiarios en las diversas fases de la respuesta humanitaria como su capacitación, para permitir que en el futuro puedan asumir mayores responsabilidades y labores de coordinación. El cumplimiento de estos dos principios permitirá una respuesta no sólo más eficaz, inclusiva y adaptada a las circunstan-

cias particulares de cada situación, sino también con mayores posibilidades de suponer mejoras perdurables a medio y largo plazo.

La capacidad de implicación de los beneficiarios y la capacidad de los donantes para facilitar esta implicación conllevan necesariamente una intensa labor previa de todas las partes. Esto relaciona de nuevo a este principio con el octavo: será difícil garantizar una adecuada implicación de los beneficiarios sin trabajar en el fortalecimiento de la capacidad de los países y las comunidades locales.

Dinamarca e Irlanda han establecido como requisito a las ONG la implicación de beneficiarios para poder aspirar a la financiación humanitaria. Suecia recomienda a las organizaciones ejecutoras que cumplan con este principio antes de acordar la financiación.

La Administración central puede contribuir directamente cuando sea ella el organismo ejecutor (consultando a las autoridades y la sociedad civil de los países afectados acerca de las prioridades que España debe establecer para su AH en dicho país) e indirectamente cuando sea el financiador y pueda establecer las condiciones que los organismos ejecutores deban cumplir para recibir la financiación.

La participación de los beneficiarios es clave para la eficacia y sostenibilidad de la respuesta.

La implicación de los beneficiarios debe ser plena; no debe quedarse en la mera ejecución de la respuesta humanitaria, sino que ha de abarcar también el diseño, seguimiento y evaluación de la misma. En este sentido España no cuenta con mucha experiencia.

Uno de los principios de la Cooperación Española en acción humanitaria según la Estrategia es “la complementariedad y el apoyo a las iniciativas locales de preparación y respuesta humanitaria y el fomento de la participación de los beneficiarios así como de los actores locales”.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 señala que una de las líneas estratégicas de la acción humanitaria española es la incorporación de acciones de preparación para desastres, prevención y mitigación a todos los niveles de planificación del desarrollo (proyectos, programas, estrategias-país) procurando la participación de los agentes locales en las diversas fases del proceso de ayuda.

La Estrategia, como declaración de intenciones en relación con los principios 7 y 8 de la GHD señala lo siguiente: “Las actuaciones humanitarias de la Cooperación Española deberán ser especialmente cuidadosas con el **fomento de la participación de los agentes locales** de todo tipo en las diversas fases del proceso de prestación de la ayuda… Por ello, es imprescindible la participación de los beneficiarios, puesto que sin conocer sus opiniones, criterios, experiencias, necesidades y expectativas no es posible asegurar que la protección y la asistencia que se presta en una situación de emergencia haya sido planificada, y sea implementada de tal manera que beneficie a la totalidad de la población afectada”. Asimismo, se insta a involucrar a las instituciones de la sociedad civil en los planes regionales de preparación y respuesta a desastres.

Las CC AA y las entidades Locales podrían incluir estas cuestiones en los requisitos exigidos a las organizaciones humanitarias ejecutoras en las convocatorias de proyectos para acción humanitaria.

PRINCIPIO 8: Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas posible para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.

El contenido de este principio es una de las cuestiones que distingue la tradicional ayuda humanitaria del enfoque de acción humanitaria que ahora se propone y que permite pasar de una estrategia humanitaria reactiva tras las crisis a una propositiva y preventiva en relación con las mismas.

La capacitación de las autoridades y las comunidades locales fomenta la apropiación.

La capacitación de las autoridades y las comunidades locales de los países afectados fomenta la sostenibilidad y la eficiencia de las acciones y la apropiación de las mismas por parte de los actores locales. Como ya se dijo, este principio y el anterior están íntimamente relacionados, dado que la implicación de los beneficiarios facilita esta sostenibilidad, adecuación y apropiación de la capacitación proporcionada.

Este principio se articula sobre la vinculación emergencia-desarrollo, es decir, se refiere a la contribución que la ayuda humanitaria debe ejercer sobre el desarrollo. El fortalecimiento al que hace mención este principio se centra por tanto en la gestión de desastres que engloba mecanismos relativos a la prevención, preparación, mitigación y respuesta a las crisis humanitarias. En el siguiente cuadro se recogen los mecanismos de gestión de desastres con los instrumentos que se pueden emplear dentro de cada uno de ellos y que pretenden en definitiva lograr en la práctica la vinculación emergencia-desarrollo:

Figura 4

DIMENSIÓN	CONCEPTO	MECANISMOS
PREPARACIÓN	Engloba una serie de mecanismos orientados a predecir y dar una respuesta rápida y eficaz a los desastres.	Fortalecimiento de la capacidad institucional en la respuesta a los desastres. Desarrollar una legislación sobre emergencias que detalle las funciones de cada institución y los planes de actuación. Desarrollar mapas de vulnerabilidad que identifiquen a los grupos y las zonas más vulnerables a los desastres, y que por ello requieren una atención prioritaria. Poner en marcha mecanismos de alerta temprana o sistemas de información que pongan de manifiesto la gestación o constatación de una crisis humanitaria. Se trata en definitiva de anticiparse a la catástrofe. Los sistemas de alerta temprana incluyen tres elementos:

		– Conocimiento y mapeo de amenazas. – Procesamiento y difusión de alertas de manera simple a las autoridades y a la población. – Adopción de las medidas apropiadas y oportunas que respondan a tales alertas.
		Desarrollar planes de contingencia que concreten la actuación en distintos escenarios (de más a menos probables) según la gravedad de la crisis, determinando además las funciones a desarrollar por cada organismo implicado.
		Establecer las infraestructuras y equipamientos que permitan dar una respuesta rápida y eficaz ante el desastre.
		Identificar los artículos y servicios de emergencia que serían necesarios si se produjera el desastre, localizar las fuentes de suministro y crear reservas de los mismos.
		Formar al personal implicado.
		Educar y sensibilizar a la población en la preparación ante desastres y en la respuesta a los mismos.
PREVENCIÓN	Son actividades que pretenden proteger a la población ante los desastres que pudiesen ocurrir con un doble objetivo: – Impedir el evento que desencadena la crisis. – Reducir la intensidad del desastre tratando de que éste genere el menor impacto posible en términos materiales y de vidas humanas.	Poner en marcha mecanismos de alerta temprana de conflictos o sistemas de información que pongan de manifiesto la gestación o constatación de un conflicto. Acumulación de armas, violaciones de derechos humanos, desestructuración política o económica, etc.
	También se refiere a la prevención de conflictos, es decir, medidas encaminadas a evitar la gestación de un conflicto ya latente, o impedir que éste se agrave.	Actividades encaminadas a prevenir una catástrofe natural o aminorar su impacto, como por ejemplo la reforestación de laderas de las montañas o la construcción de diques contra las inundaciones.
MITIGACIÓN	El concepto de mitigación dependerá de si éste se entiende amplia o estrictamente.	Sentido estricto. Medidas que minoren en la medida de lo posible el impacto del desastre: construcción de diques, reparto de alimentos o semillas, programas de empleo para los colectivos más vulnerables, etc.
	Sentido estricto. Englobaría todas las actividades que se desarrollan una vez producido el desastre con el fin de aminorar su impacto lo máximo posible.	Sentido amplio. Desarrollo humano, sostenible y equitativo que reduzca la vulnerabilidad e incremente las capacidades de las personas de forma duradera.
	Sentido amplio. Abarcaría todas las acciones que se desarrollan antes, durante y después del desastre, incluyendo, por tanto, la preparación y prevención, la emergencia y la rehabilitación.	

Fuente: Elaboración propia[18]

18. Cuadro elaborado a partir de la información contenida en Karlos Pérez de Armiño: *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*. 2002. Cuaderno de trabajo nº 33. Hegoa.



© Pablo Tosco / Intermón Oxfam

Un grupo de mujeres recogen agua en un punto de distribución en el campo de refugiados sudaneses de D'jabal próximo a la comunidad de Goz Beida en el Chad.

La reducción de riesgo de desastre impera hoy en las agendas mundiales, nacionales y regionales estimulada por el aumento de catástrofes y la atención global al cambio climático. En el año 2000, los estados miembros de la ONU adoptaron la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD) con el fin de reducir las pérdidas provocadas por los desastres y aumentar la resistencia de las comunidades afectadas, elementos clave de un desarrollo sostenible. Posteriormente, la adopción del Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres[19] ha impulsado notablemente las actividades encaminadas a la reducción de desastres en todo el mundo, introduciendo además cambios estructurales para fortalecer la Estrategia Internacional del sistema Naciones Unidas para la Reducción de Desastres[20] en aras de implementar satisfactoriamente el Marco.

La creación o revisión de políticas de reducción de riesgo de desastre también ha ocupado las agendas de las instituciones financieras internacionales. Prueba de ello ha sido el establecimiento en 2006 del Servicio Mundial para la Reducción y la Recuperación de Desastres[21] (GFDRR, en sus siglas en inglés, Global

---

19. En enero de 2005 tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres (CMRD) en Kobe, Hyogo, Japón. Durante la misma 168 gobiernos adoptaron el Marco de Acción de Hyogo, un plan de 10 años que pretende lograr un mundo más seguro frente a las amenazas naturales. Texto disponible en: http://www.eird.org/encuentro/pdf/spa/doc16049/doc16049.htm

20. Más información del Sistema reformado de la EIRD en http://www.eird.org/esp/sistema-reformado/sitema-reformado.htm

21. Más información disponible en http://gfdrr.org/index.cfm?Page=home&ItemID=200

Facility for Disaster Reduction and Recovery) del Banco Mundial y en alianza con la EIRD, que pretende apoyar el fortalecimiento de las capacidades nacionales para enfrentarse a los desastres naturales y aumentar la rapidez y eficacia de la asistencia internacional en la recuperación tras la catástrofe. El BM contribuirá también a la generación de informes que recojan las tendencias del riesgo de desastre y al seguimiento de la implementación del Marco de Acción de Hyogo.

La Estrategia, en relación con la acción preventiva, entendida en sentido amplio (preparación, predicción, mitigación, etc.) añade: "Se apoyará el **fortalecimiento de los sistemas y mecanismos locales (públicos y también no gubernamentales) de respuesta y prevención de desastres** a través de acuerdos con las administraciones, centros de investigación, observatorios, organismos internacionales en su caso". Más adelante, señala que "se **fortalecerán los sistemas públicos de respuesta a los desastres** de los países afectados por ellos".

España muestra su responsabilidad con este principio a través de la participación en los compromisos globales alcanzados dentro de la agenda de reducción de desastres. En este sentido participa en la Estrategia Internacional del sistema Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (ONU/EIRD) y forma parte del Servicio Mundial para la Reducción y la Recuperación de Desastres.[22]

A nivel regional también queda patente el interés español por la prevención de desastres. Por ejemplo, dentro de las líneas de actuación del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC)[23] de la Cooperación Española se encuentra la línea 5: "Prevención de desastres naturales y reducción de la vulnerabilidad ecológica", que tiene como objetivo general: "Incluir la prevención de desastres en todos los programas de desarrollo fortaleciendo a las Instituciones Centroamericanas en la materia".[24] Con este fin se ha puesto en marcha una segunda edición del Postgrado para la incorporación de la gestión del riesgo en los procesos de planificación, dirigido a funcionarios centroamericanos, además de proveer de asistencia técnica permanente al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC). Para fortalecer las capacidades locales de los países afectados, España ha puesto en marcha un programa de formación técnica de especialistas en agua en América Central. El programa pretende que los propios receptores de la formación sostengan el proyecto en un futuro, al convertirse en los formadores de futuras promociones.

Las actividades de prevención y preparación ante desastres a las que se refiere el principio 8 están incluidas en el concepto que da el CAD de la OCDE de AH. Den-

22. Desde su establecimiento en 2006, el Servicio Mundial para la Reducción y la Recuperación de Desastres (GFDRR) ha pasado a englobar 18 países y organizaciones internacionales comprometidos con la reducción de la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo ante desastres naturales. Actualmente el GFDRR es una sociedad de la que forman parte Alemania, Australia, Canadá, la Comisión Europea, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, la Oficina de Asistencia para Desastres de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID/OFDA, en sus siglas en inglés), el Reino Unido, Suecia, Suiza, ONU/EIRD y el Banco Mundial.

23. Más información disponible en http://www.aecid.es/03coop/4program_coop/centroamerica/introduccion.htm

24. Desarrollo de este plan de acción disponible en http://www.aecid.es/03coop/4program_coop/centroamerica/prev_desastres.htm

tro de este tipo de actividades quedan englobadas las tareas de prevención y control de inundaciones o las encaminadas a la construcción de la paz civil y la prevención y resolución de conflictos.

En Dinamarca, ONG y agencias gubernamentales forman el llamado Grupo Humanitario de Contacto, órgano que se encarga de la revisión regular de las crisis potenciales (con una unidad de alerta temprana compuesta por los miembros del programa de Jóvenes Expertos) y presupuesto reservado a actividades de prevención de conflictos para organizaciones humanitarias. El Reino Unido tiene un enfoque distinto, que hace especial hincapié en investigación y financiación de iniciativas de reducción de riesgos de desastres (de la Cruz Roja, de agencias multilaterales, etc). En este último sentido han adquirido el compromiso de reservar el 10 por ciento de la financiación de cada crisis a financiar actividades de mitigación, preparación y medidas de reducción de riesgos de desastres, e incluso van a elaborar una estrategia nacional propia.

Varios países financian a la FICR para tareas de capacitación e iniciativas, y a agencias dedicadas a la prevención de crisis y conflictos, como el Programa de Agua y Saneamiento (WSP, en sus siglas en inglés, *Water and Sanitation Program*), el Centro para el Diálogo Humanitario (CHD, *Centre for Humanitarian Dialogue*) o el International Alert,[25] actividades de gestión de conflictos y alerta temprana y al aumento de capacidad de OCHA y UNDAC.

Las CC AA y entidades locales deberían apoyar con sus fondos acciones acordes con este principio a través de sus proyectos y programas, en caso de que sólo sean financiadores. Muchos proyectos de cooperación para el desarrollo deberían incorporar esta dimensión.

PRINCIPIO 9: Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.

La prevención y la rehabilitación son fases fundamentales del concepto amplio de la acción humanitaria.

En el panorama internacional de la acción humanitaria, son comunes aún las respuestas básicamente reactivas y asistenciales con escasos componentes preventivos o de preparación. Pese a algunos avances, la gestión de riesgos y la prevención en general reciben todavía escasa atención. En la misma línea que el anterior, este noveno principio es otro de los componentes del concepto amplio de AH. Sería aconsejable, por un lado, la inclusión de una fase de recuperación post-crisis en el trabajo humanitario habitual y, por otro, la creación de una línea de financiación específica para proyectos VARD (vinculación de ayuda, rehabilitación y desarrollo).

Cumplir con este principio puede suponer tener que elegir un tipo de instrumentos de AH en detrimento de otros menos adecuados para el objetivo de favorecer

25. Puede verse una explicación de estas iniciativas (WSP, CHD e International Alert) en el Anexo 2.

la recuperación y desarrollo. Un ejemplo puede ser, en el caso de la ayuda alimentaria de emergencia, optar por ayudas monetarias frente a ayudas alimentarias en especie o, dentro de éstas, por ayuda en especie que provenga del propio país o región receptora de la ayuda, frente a alimentos venidos desde el país donante.
En este sentido la experiencia de Oxfam, similar a la de otras agencias, puede resultar de interés. Oxfam no aplica automáticamente la ayuda alimentaria ante una crisis, sino que considera la entrega de alimentos como uno más de los mecanismos de respuesta con los que abordar una cierta crisis, que no siempre es el más apropiado. Así, ante una crisis Oxfam analiza los distintos aspectos de la misma para definir una respuesta humanitaria que, en lugar de socavar las capacidades locales, sirva para fortalecerlas. El análisis abordaría los siguientes puntos:

– La cronicidad de la distribución de alimentos en determinadas zonas refleja en algunos casos que la ayuda alimentaria no es la solución más apropiada para afrontar la crisis. Oxfam estudia otras líneas de actuación que pudieran resultar más adecuadas a las necesidades de la población, como invertir en regadíos o diversificar las actividades o los cultivos.
– Cuando las necesidades de la población llevan realmente a la ayuda alimentaria es preciso determinar si ésta debe materializarse en reparto de comida o si, por el contrario, en escenarios donde existen alimentos cerca de los beneficiarios sería más conveniente entregar dinero para que se compre comida en los mercados locales. Si el análisis de la situación nos orienta a la primera opción, es preferible obtener los alimentos en el propio país que sufre la crisis o en los países de la región, relegando los alimentos provenientes de países desarrollados al último lugar.

El Plan Director 2005-2008 establece como una de las líneas estratégicas en acción humanitaria la “concepción amplia de lo humanitario, incorporando el antes y el después del desastre”.

La vinculación de ayuda, rehabilitación y desarrollo es tan importante para la Cooperación Española que se dotarán fondos específicos a los proyectos y actuaciones basados en el enfoque VARD. El enfoque VARD sirve incluso para establecer la estrategia de salida o conectividad que evite la dependencia o perpetuación de la ayuda:

– Si no es posible la VARD: cerrar los proyectos con la posibilidad de apropiación de entidades o autoridades locales.
– Si es posible la VARD: concretar la estrategia de rehabilitación, iniciar el traspaso a otros actores, a otras unidades de la AECID, a actores locales, etc.

Casi todos los países han llevado a cabo acciones para introducir esta perspectiva de vincular la recuperación post-crisis con el desarrollo a más largo plazo y la conservación y retorno a un modo de vida sostenible: vinculando a los equipos encargados del desarrollo en los países en las respuestas humanitarias, financiando actividades del “periodo de transición” y haciendo que estas actividades sean financiables con fondos tanto de AH como de desarrollo, promocionando el tema en foros internacionales (ECHO, UNICEF, PNUD, ACNUR), haciendo que el tema conste en los documentos de estrategia de cooperación al desarrollo de los países, etc.

En este sentido, Irlanda tiene una línea presupuestaria reservada a la recuperación. Por otro lado, Dinamarca hace alusión a su financiación y participación activa en la iniciativa de Convention Plus, que no es más que un esfuerzo internacional, iniciado y coordinado por el ACNUR, que pretende mejorar la protección

internacional a los refugiados y facilitar la resolución de sus problemas mediante acuerdos multilaterales especiales que abordarán tres desafíos de manera prioritaria: el reasentamiento como herramienta de protección, la búsqueda de soluciones duraderas y una forma tangible de repartir las cargas entre los estados.[26]

La cooperación descentralizada debe incorporar más activamente la financiación de proyectos y acciones de recuperación y desarrollar posiciones en línea con la VARD.

PRINCIPIO 10: Apoyar y promover: la función central y única de las Naciones Unidas de liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional, la especial función del Comité Internacional de Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales en la implementación de la acción humanitaria.

Naciones Unidas juega una función central y única en el liderazgo y la coordinación.

Es interesante ver este principio desde el punto de vista de las implicaciones que tiene para los países donantes, especialmente en cuatro sentidos:
– Que la labor final de coordinación y liderazgo corresponde a Naciones Unidas: los países deben hacer lo posible para ponerse a disposición la ONU y facilitar esta labor de coordinación y liderazgo.
– Que entre los actores ejecutores de la AH, a los que el principio llama a apoyar y promover, no están las agencias estatales.
– Que es preciso respetar los mandatos y misiones de las organizaciones que ya existen y que actúan en el ámbito humanitario.
– Que el apoyo de los países donantes a este principio pueda tener implicaciones de financiación.

La Estrategia presenta su propuesta de modelo de acción humanitaria española con una combinación de herramientas bilaterales, multilaterales y multi-bilaterales y se compromete a aumentar (cuantitativa y cualitativamente) el componente multilateral y a ir disminuyendo el multi-bilateral.[27] En la acción humanitaria española aún se mantiene con una importante presencia el componente bilateral ejecutado directamente por los actores de la cooperación oficial española. El cuadro de la siguiente página resume el modelo.

A través de la Estrategia, la Cooperación Española se compromete a incrementar su presencia cualitativa y cuantitativa en los mecanismos multilaterales de respuesta a los desastres. Cualitativamente, incrementando la presencia de personal español en diferentes niveles de las agencias de la ONU y muy especialmente de OCHA (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas), así como adoptando un papel más proactivo en los organismos internacionales humanitarios. Cuantitativamente, fijando rangos de contribución a la ONU y a sus diversos instrumentos, básicamente CERF y UNCAP y con especial atención al ACNUR.

26. Más información en el Anexo III, “Emergencia, reconstrucción y Desarrollo en el colectivo de Refugiados y Desplazados”.

27. Ver cuadro para definición del concepto.

Figura 5 **Instrumentos de la cooperación usados en acción humanitaria**

BILATERAL	MULTILATERAL	MULTI-BILATERAL
Actuaciones directas AECID a través de varias vías (acción directa a través del envío de material y/o equipos humanitarios a la zona afectada, envío de fondos a la OTC correspondiente...). Subvenciones a proyectos de ONG españolas a través de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). Subvenciones a ONG españolas mediante convenios. Créditos FAD usados en ocasiones, especialmente en reconstrucción. Actuaciones directas de otros Ministerios. Actuaciones de actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones. Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de subvenciones de Estado.	Contribuciones obligatorias (cuotas) a organismos internacionales. Contribuciones voluntarias a organismos internacionales mediante diversas vías: – Aportaciones a organismos de la ONU. – Aportaciones a los llamamientos consolidados (UN-CAP). – Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) – Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de Naciones Unidas	Constituida por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o *earmarking*). En este ámbito las más significativas han sido aportaciones a ACNUR, PAM...

Fuente: Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación española, 2007. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC).

La Estrategia se compromete a fomentar la **coordinación de la respuesta internacional también en el nivel local**. Cuando sea posible, esto se fomentará a través de los CHAP de Naciones Unidas.

El compromiso de España con la ayuda humanitaria multilateral se refleja en las contribuciones económicas realizadas a estos organismos. España apoya al CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) con una contribución anual de 5 millones de euros para mejorar su respuesta y ha cerrado un acuerdo con la FICR (Federación Internacional de la Cruz Roja) para apoyar el fortalecimiento de las Sociedades Nacionales en el África Occidental. El 2009 será una gran oportunidad para que España apoye y promueva la especial función del CICR a la que se refiere el principio, pues durante ese año ostentará la presidencia del Comité.

España es hoy un importante financiador de OCHA y forma parte del Grupo de Grandes Donantes de OCHA (ODSG, en sus siglas en inglés, *OCHA Donor Support Group*). Merece la pena destacar la inclusión de España en dicho grupo, fundamentalmente por lo que ello implica en términos de capacidad de influencia en la acción humanitaria multilateral. Prueba de ello es que existen *flash appeals* para América Latina desde la inclusión de España en el grupo.

Además de dedicar una parte específica del presupuesto a OCHA, se han aportado fondos comunes a Sudán y Congo y se ha aumentado de manera significativa las aportaciones al CERF. Asimismo, la mitad del presupuesto humanitario se dirige a la cobertura de los *flash appeal* y los UNCAP (llamamientos consolidados de Naciones Unidas).

El apoyo hacia estos organismos no se limita al apoyo económico, sino que se participa en la mejora de su actuación a través de visitas a los programas sobre el terreno (Sri Lanka y RDC, las más recientes) y reuniones anuales que permiten llevar a cabo el seguimiento de las acciones ejecutadas, decisiones tomadas o propuestas planteadas. España apuesta así por el multilateralismo activo, fortaleciendo la representación en este tipo de órganos. En este sentido también se ha participado activamente en los comités ejecutivos del ACNUR y en varias reuniones técnicas del Alto Comisionado, relativas a su reforma, que han tenido lugar en Ginebra.

Atendiendo a la experiencia internacional comparada, la mayoría de países apoyan activamente las iniciativas encaminadas a fortalecer el sistema humanitario multilateral, por ejemplo mediante convenios de apoyo con Naciones Unidas, con la FICR, el CICR y con ONG claves. Holanda participa activamente en el proceso Donor Retreat de Montreal".[28] El Reino Unido (DFID) ha elaborado un documento con ideas sobre cómo fortalecer el rol y la calidad de los coordinadores humanitarios de la ONU (en colaboración con OCHA).[29] También está apoyando el desarrollo de mecanismos de coordinación y servicios comunes en las reuniones de los órganos de gobierno de ACNUR, PMA y UNICEF.

España tiene que encontrar el equilibrio entre lo que este principio propugna y la simple financiación a los organismos internacionales y organismos humanitarios como única vía de acción humanitaria nacional.

España tiene que encontrar el equilibrio entre lo que este principio propugna y la simple financiación a los organismos internacionales y organismos humanitarios como única vía de acción humanitaria nacional. Parte de lo que se espera de España como actor internacional es una mayor implicación en los procesos de la ONU, además de aumentar su participación en los foros de decisión relevantes.

En el panorama internacional encontramos algún caso en el que un actor proveniente de la cooperación descentralizada ha aportado fondos a los órganos multilaterales, como por ejemplo el apoyo al CERF realizado por el Gobierno local de la Prefectura de Hyogo (Japón). Aunque sea posible, en el caso español plantea ciertos problemas que los actores de la cooperación descentralizada financien directamente a los organismos multilaterales, en términos de eficiencia. Por ello es fundamental que la cooperación descentralizada y la AECID mantengan canales de comunicación fluidos con los que intercambien asiduamente información acerca de los fondos y las acciones que se desarrollen en AH.

---

28. Iniciativa en la que participan Holanda, Suiza, Suecia, Noruega y Canadá. En ella, representantes de capitales y misiones de 21 países donantes y ECHO se reúnen con el fin de intercambiar perspectivas, fundamentalmente en dos aspectos: mejorar los procesos de llamamientos consolidados y la respuesta de la comunidad internacional a las necesidades humanitarias. En las reuniones se concluye con una serie de observaciones que originan ciertas líneas de actuación que serán evaluadas en el siguiente "retiro" tras su implementación. www.reliefweb.int/cap/CAPSWG/Montreux/2002/DnrsCommonObs%202002%20final.pdf

29. El fortalecimiento del rol de coordinación de Naciones Unidas fue, de hecho, una de las propuestas de reforma de la política humanitaria iniciada por el DFID en el 2004, y que se materializa en la *Política humanitaria* del DFID disponible en www.dfid.gov.uk/Pubs/files/humanitarian-policy.pdf

2.3 Buenas prácticas para la financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

2.3.1 Financiación

PRINCIPIO 11: Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades de crisis en curso.

La urgencia de responder a nuevas crisis no debe conllevar el "olvido" de las necesidades preexistentes en otras crisis por parte de la comunidad internacional. Para ello es fundamental contar con instrumentos de medición rápida y fiable de necesidades, destinar los fondos en función de los resultados obtenidos por dichos instrumentos, tener fondos de reserva para "amortiguar" la nueva demanda de recursos en momentos clave, etc.

Es fundamental contar con instrumentos de medición rápida y fiable de necesidades y tener fondos de reserva para "amortiguar" la nueva demanda de recursos en momentos clave.

La Estrategia cita como uno de los componentes de su actuación prioritaria hacia la mejora de la capacidad de la Cooperación Española en la materia "**la fijación de un monto dedicado a acción humanitaria**, distribuido por diversos componentes, tal como se detalla en el apartado de Marco presupuestario y esforzándose porque la financiación a **una nueva crisis no afecte a la financiación de otras crisis en curso**". La Estrategia, al exponer los principios rectores de su marco presupuestario, reconoce expresamente que es necesaria "cierta estabilidad en los compromisos para que la financiación de una nueva crisis no vaya en perjuicio de otra".

Otros países con planes de implementación de la iniciativa no vinculan a priori sus fondos humanitarios a ningún destino concreto (aumentando así la posibilidad de dirigirlos según necesidades), mantienen reservas en las líneas presupuestarias humanitarias, tienen la posibilidad de destinar fondos no utilizados de otras partidas y pedir más fondos que los inicialmente presupuestados, tratan de responder a todos los CAP como garantía de no desatender ninguna crisis y han mejorado su coordinación con otros donantes.

El Plan Director 2005-2008 propone y señala como actividad prioritaria la creación de un Fondo Español de Ayuda de Emergencia formado por aportaciones de la Administración central y descentralizada, empresas y agentes privados que participarían además en la estructura de gestión del Fondo. El Plan dice: "Se creará un fondo plurianual específico para ayuda humanitaria que canalice a través de instrumentos presupuestarios y administrativos adecuados y que tengan en cuenta las necesidades de las situaciones de emergencia y post-emergencia. En este fondo podrán participar otros actores de la cooperación autonómica y local y empresas privadas, en la medida en que sea posible de acuerdo a la legislación española".

La puesta en marcha de una iniciativa de este tipo parece plantear problemas jurídicos por lo que no ha avanzado mucho. Algunas CC AA están estudiando el tema y valorando figuras jurídicas que permitieran sumar fondos a las tareas humanitarias. España debe continuar con las contribuciones al CERF dado que uno de

sus objetivos es completar la falta de fondos destinados a "crisis olvidadas", entre ellas, las de larga duración a las que se refiere este principio 11.

La cooperación descentralizada tiene la misma obligación de esforzarse por cumplir con lo dispuesto en este principio respecto a sus fondos de ayuda de emergencia y a sus convocatorias de proyectos y programas. En relación con esto la Estrategia dice: "un gran número de administraciones locales (ayuntamientos) disponen también de convocatorias periódicas para la financiación de proyectos en las que de diversos modos entra la acción humanitaria. Junto a esto es cada vez mayor la dedicación de fondos para emergencias por parte de los fondos de cooperación o solidaridad existentes en muchas CC AA en las que a las corporaciones locales se suman las diputaciones provinciales y otros actores".

En el pasado, en España, la escasez crónica de recursos para la ayuda humanitaria provocó la desviación de recursos previstos para otros países y otros tipos de actuación, ante una nueva crisis. En el caso de la crisis del Mitch, por ejemplo, de los 34 millones de euros aprobados para ayuda humanitaria y de emergencia, sólo 1,8 millones eran recursos adicionales. Es decir, tan sólo un 5,29 por ciento del total de la ayuda humanitaria aportada por España eran recursos adicionales. El 94,71 por ciento restante se aportó mediante una desviación de recursos que hubieran ido destinados a otras crisis, que quedaron subatendidas. Para la crisis de Iraq no se aprobó una financiación extraordinaria y los recursos invertidos en esta crisis se desviaron principalmente del África subsahariana, según admitió la AECID.[30] Este tipo de cuestiones se han corregido en los últimos años.

En cualquier caso, éste debe ser un criterio que todos los actores y en particular la cooperación descentralizada deben seguir.

PRINCIPIO 12: Reconociendo la necesidad de proporcionar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación a agencias de las Naciones Unidas, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave.

A diferencia de otros ámbitos de la cooperación internacional, la AH se enfrenta a un entorno muy cambiante, con aumentos de necesidades relativamente repentinos y con la exigencia de actuar rápidamente y a gran escala. Esto, entre otros muchos aspectos, supone una importante exigencia para los instrumentos de financiación al requerirse una gran previsibilidad y flexibilidad en la disponibilidad y puesta en funcionamiento de los fondos para permitir respuestas dinámicas y flexibles.

En lo referente a la previsión, para los donantes esto implica adquirir compromisos de financiación plurianuales con las agencias de la ONU, fondos, programas, etc. En cuanto a la flexibilidad, este principio implica la existencia de fon-

30. "*Exteriores teme que la ayuda a Iraq vacíe otros proyectos*", Declaraciones aparecidas en *El Mundo*, 5-04-03. http://w3.el-mundo.es/papel/2003/04/05/mundo/1371398.html



© Annie Bungeroth / Intermón Oxfam

Vecinos del barrio de Las Cañitas participan en las labores de rehabilitación de la ruta de evacuación en Santo Domingo, República Dominicana.

dos y reservas nacionales suficientes para incrementar la financiación humanitaria si fuese necesario, que ésta sea lo menos vinculada y ligada posible de modo que deje al organismo humanitario capacidad de maniobra, y que se cuente con mecanismos financieros y de coordinación que permitan reducir los plazos de respuesta.

La acción humanitaria requiere una disponibilidad flexible de los fondos.

El mayor protagonismo del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) ha incrementado en gran medida la flexibilidad y previsibilidad de la acción humanitaria. Así, por ejemplo, la evaluación en tiempo real de la respuesta de IASC en las inundaciones de Mozambique en 2007[31] puso de manifiesto que, sin el CERF, las agencias de la ONU no habrían podido responder a la catástrofe como lo hicieron. Sin el fondo, la respuesta humanitaria habría sido menor o más lenta: el escaso apoyo al llamamiento de la FICR y al *flash appeal* que se lanzó ponen de manifiesto que, sin la existencia del CERF, los fondos dedicados a la ayuda habrían sido mucho menores, sobre todo en el primer mes de respuesta a la crisis. Además, sin el Fondo Central de Respuesta a Emergencias, se habría llegado a un menor número de beneficiarios, especialmente teniendo en cuenta la posición del Gobierno mozambiqueño, que nunca declaró la existencia de una emergencia y por ello no hizo llamamiento alguno a la comunidad internacional para obtener los fondos necesarios para afrontar la crisis.

31. Evaluación disponible en ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1060136.

En aras de fomentar la previsibilidad de los fondos, España ha suscrito una serie de acuerdos con la FAO, UNICEF y el ACNUR con el fin de asegurar una contribución anual única por el monto total de la ayuda, frente al apoyo presupuestario a proyectos concretos que imperaba hasta la fecha.[32]

Los países con planes de implementación de la GHD han adoptado diferentes medidas para dar respuesta al contenido de este principio. Así, varios de ellos se comprometen a una temprana distribución de fondos, a una financiación predecible y en ocasiones plurianual a organizaciones humanitarias clave (Dinamarca asigna con carácter plurianual –5 años– el 25 por ciento del grueso de su financiación humanitaria), parte de la financiación es no dirigida, se financian fondos de reserva humanitaria (OCHA's emergency grant reserve, por ejemplo), se da la posibilidad de destinar a usos humanitarios fondos no empleados de otras partidas de la cooperación, existen fondos de respuesta rápida a disposición de ONG para cubrir necesidades no previstas (Suecia), etc.

La Estrategia reconoce la necesidad de dotar a la financiación de AH de mayor previsibilidad y flexibilidad, para lo que se compromete a la creación de un modelo de financiación de las ONG humanitarias basado en la asociación, la firma de convenios y en un mecanismo de acreditación previa. Asimismo, se distinguirá la financiación entre emergencias y AH en general, donde se hallan las crisis crónicas, pues estas últimas requieren mayor grado de previsibilidad.

La Estrategia hace también una serie de propuestas orientadas a una respuesta humanitaria flexible y dinámica que se adapte perfectamente a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias.

- "Crear una línea específica de financiación de proyectos y programas de acción humanitaria.
- Puesta en marcha de la financiación a través de convenios programa con ONG, basándose en la experiencia de ECHO.
- Estudio de fórmulas que posibiliten la financiación de programas plurianuales.
- Reducir el componente multibilateral (*earmarking*) utilizándolo en casos muy especiales que así lo aconsejen".

En línea con las exigencias de previsibilidad y flexibilidad de este principio y bajo el punto de vista de la eficiencia en la gestión de los fondos de la acción humanitaria, la financiación que las CC AA y entidades locales destinan a fondos, programas y proyectos de organizaciones humanitarias internacionales debería canalizarse en coordinación con la Administración Central.

PRINCIPIO 13: Al tiempo que se insiste en la importancia de establecer una planificación financiera y una definición de prioridades transparentes y estratégicas por parte de las organizaciones ejecutoras, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir acuerdos de financiación a largo plazo.

32. En las fechas en las que se ha configurado este manual, únicamente estaba firmado el convenio con la FAO.

En el panorama internacional de la acción humanitaria, se observan patrones de financiación con una gran rigidez y creciente bilateralización en un buen número de donantes oficiales, que dificultan la coordinación y limitan aún más la capacidad de respuesta de los mecanismos multilaterales.

El objetivo de esta demanda de flexibilidad es reducir la rigidez, para dejar en manos de la organización ejecutora la decisión sobre dónde destinar sus fondos, lo cual agiliza su capacidad de respuesta. En el caso de la previsión de la financiación, se pretende que el organismo receptor conozca con mayor antelación los fondos de los que dispondrá. Ello facilitaría y mejoraría su capacidad de planificación y actuación y de iniciar programas de prevención, reducción de riesgos, etc.

España aún mantiene instrumentos humanitarios multibilaterales de financiación, constituidos por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o *earmarked*). En este ámbito las aportaciones más significativas han sido al ACNUR y al PMA. La Estrategia dice: “en lo relativo a las aportaciones multibilaterales, finalistas o específicas, éstas deberían reducirse al máximo en línea con el punto 13 de la GHD”.

Cuando España aporta el 30 por ciento del total de su presupuesto humanitario a la cobertura de los llamamientos consolidados, lo hace respetando la distribución porcentual del monto total que efectúa la ONU entre los países. Aun así, siempre se pueden producir adaptaciones en el caso en que alguna crisis quede infradotada tras el reparto de los fondos de respuesta a los CAP y otras ayudas.

Las aportaciones al CICR también siguen esta línea, pero a nivel regional: los 5 millones de euros que se aportan anualmente se reparten entre las cinco regiones existentes de acuerdo con los porcentajes estipulados por el propio CICR. Aunque no existe asignación específica a nivel regional, son los técnicos de país de la AECID los encargados de precisar las cuantías que obtendrán los distintos países, basándose para ello en la situación y capacidades existentes.

Dinamarca, Irlanda, el Reino Unido y Suecia han ido reduciendo las asignaciones específicas (al PMA, al ACNUR, etc.) y han ido estableciendo acuerdos de largo plazo con determinadas organizaciones (Dinamarca a través de algunos acuerdos de la Convention Plus) con compromisos de aumentar todo ello paulatinamente. España está empezando a hacerlo a través de convenios con ONG y acuerdos con PNUD, a los que seguirán otros convenios con otras organizaciones. El Reino Unido ha establecido un Fondo Humanitario y de Conflictos (CHF, en sus siglas en inglés, *Conflict and Humanitarian Fund*) que dotará de fondos sin asignación específica a ONG humanitarias de confianza.

PRINCIPIO 14: Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los llamamientos consolidados entre agencias de las Naciones Unidas y a los Llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP, en inglés) como instrumento primordial de planificación estratégica y de coordinación de emergencias complejas.

En los últimos años se han puesto en marcha interesantes iniciativas globales para aumentar la cantidad de financiación para las crisis humanitarias, reducir el número de crisis infradotadas y conseguir una respuesta humanitaria global más estratégica y eficiente y mejor coordinada y monitorizada. Este principio realiza un llamamiento para conseguir el apoyo constante de los donantes para estas iniciativas. Es necesario que los donantes contribuyan a estos fondos en función de sus capacidades teniendo siempre en cuenta las particulares necesidades de cada momento.

Estos fondos globales reducen el número de crisis infradotadas y permiten una respuesta más estratégica y eficiente.

Los llamamientos consolidados entre agencias (*Consolidated Appeals process*, CAP, en sus siglas en inglés) son una herramienta de la ONU desarrollada por las organizaciones humanitarias en un país o región que pretende aumentar los fondos de la acción humanitaria, así como planificar, implementar y monitorizar las actividades de manera conjunta.[33] No se trata por tanto de una mera herramienta de solicitud de fondos, sino que va más allá.

La OCHA es la encargada de gestionar el proceso del llamamiento, liderando y coordinando los CAP, que son presentados a la comunidad internacional y a los donantes por el Secretario General de Naciones Unidas cada año. El Coordinador del Socorro de Naciones Unidas (ERC, en sus siglas en inglés, *Emergency Relief Coordinator*) es el responsable del llamamiento consolidado, mientras que los coordinadores humanitarios lideran el proceso sobre el terreno.

Este trabajo conjunto se desarrolla a través de los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP, en sus siglas en inglés, *Common Humanitarian Action Plan*), que se configuran como la base de los CAP y como instrumento estratégico en el que se encuadra la respuesta humanitaria en un determinado país o región, y que conjugan:

– Análisis del contexto en el que tiene lugar la acción humanitaria.
– Análisis de las necesidades y una declaración de prioridades.
– Categorización de los escenarios a los que se enfrenta la comunidad humanitaria: mejor, peor y más deseable. Una multiplicidad de escenarios puede dar lugar a una multiplicidad de estrategias de actuación asociadas a los mismos.
– Determinación de roles y responsabilidades, identificando quién hace qué y dónde.
– Identificación clara de los objetivos y metas a largo plazo.
– Creación de un marco bajo el que se efectúe el seguimiento de la estrategia planteada, procediendo a su adaptación si fuera necesario.

España ha participado activamente en la elaboración y diseño de los Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) en aquellos países en los que existe embajada y OTC, como es el caso de Sudán y República Democrática del Congo. Obviamente, donde no hay ni OTC ni embajada la participación en los CHAP es muy reducida.

Es preciso diferenciar los llamamientos internacionales o *flash appeals* de los llamamientos consolidados (CAP). El *flash appeal* es una herramienta que permite

33. Más información sobre los CAP disponible en: http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/; http://ochaonline.un.org/FundingFinance/ConsolidatedAppealsProcess/tabid/1106/Default.aspx

estructurar una respuesta humanitaria coordinada en los 6 primeros meses tras la catástrofe. El llamamiento se lanza transcurrida una semana desde el origen de la crisis, y aporta una descripción general y breve de las necesidades más urgentes para salvar las vidas de las personas afectadas. Si la emergencia se extiende por encima de los 6 meses, el *flash appeal* puede desarrollarse dentro de un llamamiento consolidado. Así, este tipo de llamamientos se ponen en marcha ante emergencias sobrevenidas, frente a los llamamientos consolidados, que se generan ante crisis prolongadas en el tiempo.

El CAP se emplea en crisis humanitarias prolongadas, cuando se origina una crisis humanitaria de duración impredecible, cuando el Gobierno del lugar donde la crisis ha acontecido adolece de capacidad y/o voluntad para dirigir la acción humanitaria o cuando una sola agencia humanitaria es incapaz de cubrir todas las necesidades imperantes. En definitiva, el CAP es una herramienta que busca dar un planteamiento estratégico para asegurar la mejor protección y asistencia posible en el menor tiempo de respuesta.

El problema en la práctica es que, obviando los principios y buenas prácticas de la buena donación humanitaria, los CAP se cubren de muy distinta forma en función de cuál sea su importancia mediática y/o geopolítica. La orientación de la ayuda en función de las prioridades políticas o mediáticas, dejando a un lado el criterio de necesidades, se ha producido repetidas veces en la realidad: “en el año 2000, se obtuvo más de lo solicitado para Kosovo. En 2002 el gran beneficiado fue Afganistán, que aunque recibió la mitad de los fondos totales recaudados, al año siguiente obtuvo tan sólo una cuarta parte de lo recaudado el año anterior. En 2003 la prioridad pasó a ser Iraq, que recaudó el 91 por ciento de lo solicitado, frente a poco más del 40 por ciento para Sudán o el 24 por ciento para Liberia”.[34]

A pesar de todo, nunca se hace una intervención directa si no es a petición del propio Gobierno afectado, lo que deja entrever que la ayuda que España aporta no se estaría guiando por un fin distinto al de la necesidad del momento. La orientación de la AH según las necesidades, con independencia de que exista o no un cierto interés político o económico, cuenta con algún ejemplo en el caso español. Por ejemplo, recientemente se han enviado medicamentos a Zambia, a petición de su Gobierno, pese a ser un país que está totalmente fuera de la agenda política española. La AH que se aporta a Latinoamérica también se basa en criterios de necesidades.

En definitiva, el CAP se configura en la práctica como un programa cíclico que recoge las actividades que pueden observarse en el gráfico de la página siguiente.

Otro mecanismo de financiación complementario a los CAP es el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF,[35] en sus siglas en inglés, *Central Emergency*

---

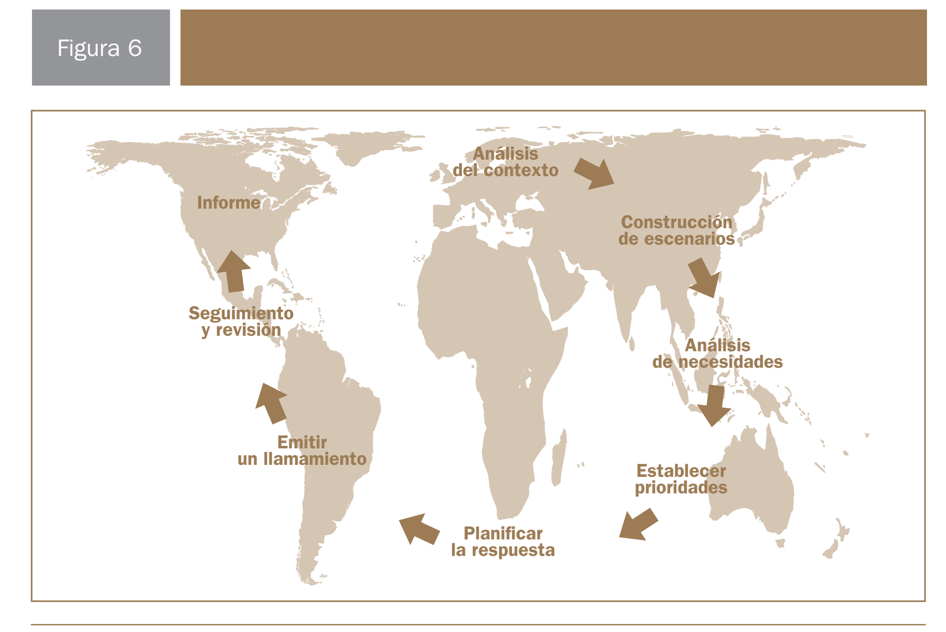
34. “Ayuda humanitaria después del 11 de septiembre: ¿Un retorno a la guerra fría?”. Mabel González Bustelo. Disponible en www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/Ayuda_humanitaria_despues_del_11_sep.pdf

35. Más información sobre el CERF disponible en http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/cerf; http://ochaonline.un.org/FundingFinance/CERF/tabid/1109/Default.aspx

Response Fund), instrumento de apoyo establecido por Naciones Unidas que permite dar una asistencia humanitaria más oportuna y fiable a los afectados por desastres naturales y conflictos armados y evitar la falta de fondos para crisis poco mediáticas. Pretende alcanzar las siguientes metas:

– Promover acciones y respuestas rápidas para reducir el número de muertes causadas por desastres naturales y conflictos armados.
– Mejorar el tiempo de respuesta ante las necesidades más críticas.
– Reforzar los elementos centrales de la respuesta humanitaria en las crisis infradotadas.

Figura 6



Fuente: elaboración propia basada en *El Ciclo del CAP*[36]

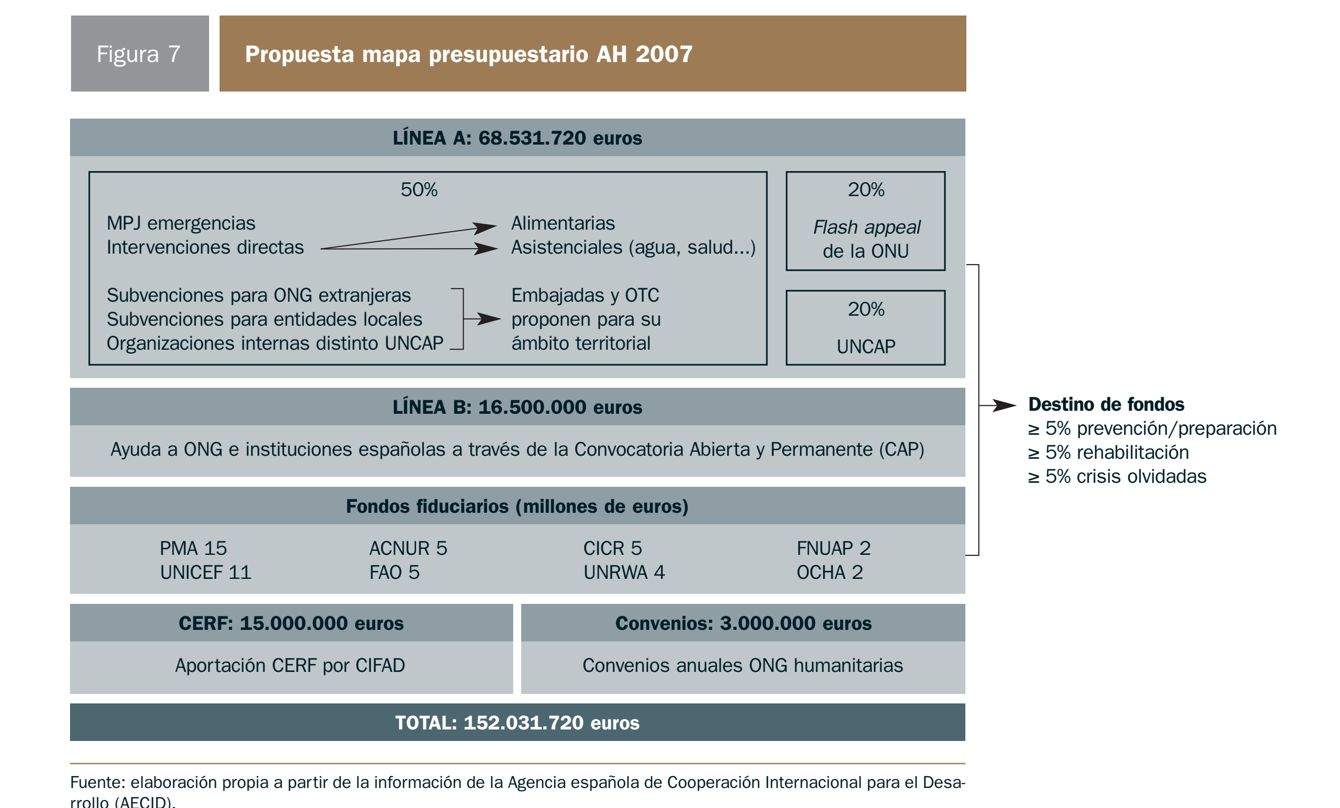
El CERF se crea para mejorar el anterior Fondo Rotatorio Central para Emergencias a través de la inclusión de subvenciones basadas en las contribuciones voluntarias de los gobiernos y sectores privados como las empresas, los individuos, y las organizaciones no gubernamentales.

El CERF y el CAP son pues herramientas distintas pero que se refuerzan mutuamente. El CERF estaría en el lado del suministro de la financiación humanitaria, mientras que el CAP, además de erigirse como instrumento de captación de fondos, se configura también como herramienta de coordinación y planificación estratégica. La liquidez con la que cuenta el CERF permite adelantar fondos a los llamamientos consolidados; fondos que retornarán al CERF a medida que la comunidad internacional vaya respondiendo a los CAP. Asimismo, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias permite financiar crisis desatendidas, ajenas a las agendas políticas y mediáticas.

36. http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Nav=_docs_en&Site=_docs&Lang=en

España es consciente de la importancia que tiene responder tanto a los llamamientos consolidados como a los *flash appeals*, como puede observarse en el siguiente cuadro, que recoge el planteamiento previsto por el Gobierno español para el presupuesto de AH:

Figura 7 **Propuesta mapa presupuestario AH 2007**



Fuente: elaboración propia a partir de la información de la Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Los países con plan de implementación de GHD coinciden en la intención de aumentar su compromiso con los CAP e incentivar la participación de las ONG en los CAP y CHAP.

La Estrategia, al diagnosticar la acción humanitaria española, señala su creciente compromiso multilateral y el aumento de su participación en los sistemas e instrumentos multilaterales como el CERF y, en especial, los CAP de Naciones Unidas.

En relación al compromiso con iniciativas de los donantes, la Estrategia señala que “se concretarán acuerdos y compromisos con OCHA de cara a la financiación del CERF y la participación y puesta en marcha de los CAP y CHAP de Naciones Unidas”. Más adelante se señala que “se mejorarán los mecanismos de coordinación con otros actores nacionales e internacionales en el terreno y que se fomentará la coordinación de la respuesta internacional también en el nivel local. Cuando sea posible a través de los CHAP”.

La contribución de la cooperación descentralizada a los CAP y el CERF debería realizarse de modo coordinado con la AECID y tratando de hacerlo desde una perspectiva estratégica negociada previamente.

2.3.2 Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución

PRINCIPIO 15: Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran a las buenas prácticas y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la acción humanitaria.

A pesar de que hay una serie de iniciativas internacionales que promueven las buenas prácticas, no siempre son conocidas por todos los actores humanitarios.

Desde hace algunos años existen en el ámbito humanitario una serie de iniciativas internacionales centradas en la promoción y difusión de buenas prácticas, experiencia acumulada, etc. Es esencial que todos los actores humanitarios estén al corriente de la existencia y de las propuestas de estas iniciativas para que puedan beneficiarse de este "saber hacer acumulado" y así poder realizar actuaciones humanitarias más eficientes y de mayor calidad. Muchas veces el mayor escollo para la adhesión de los actores humanitarios a estas iniciativas no es la falta de compromiso o voluntad de mejora, sino el simple desconocimiento de su existencia. Esto es especialmente alarmante cuando estas iniciativas se caracterizan por su esfuerzo de difusión. De ahí que este principio 15 trate de involucrar a los donantes en la promoción de estas iniciativas y en la incorporación a ellas de las organizaciones humanitarias.

Algunas de las iniciativas internacionales de promoción y difusión de buenas prácticas han sido: HAP-I, la Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas Humanitaria (*Humanitarian Acontability Partnership – International*), el Proyecto Esfera, el Consejo Internacional de Organizaciones voluntarias (ICVA), la red ALNAP, el programa de Asistencia Global Humanitaria (GHA, en sus siglas en inglés, *Global Humanitarian Assistance*), el Grupo de políticas humanitarias del ODI (*Overseas Development Iniciative*), el Compas Qualité o el People in Aid.[37]

No existe por parte de España una promoción directa de la adhesión de las organizaciones a las buenas prácticas. En este sentido sería interesante que los donantes establecieran como condición de financiación el respeto a dichas prácticas, fomentando así su seguimiento.

España es consciente de la importancia que tiene que su propio personal conozca y aplique en la práctica este tipo de iniciativas. Por ello solicitó al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) el desarrollo de un curso virtual de acción humanitaria para los funcionarios de la agencia.

En relación con las experiencias que los donantes con planes nacionales de implementación de la iniciativa GHD han llevado a cabo en seguimiento de este principio, ninguno de ellos parece haber entendido este principio en el sentido de promover la adhesión a estas iniciativas por parte de las organizaciones humanitarias, sino que lo interpretan como un llamamiento a ellos mismos como actores humanitarios. Así, Dinamarca ha reservado fondos específicos para contribuir a evaluaciones individuales y conjuntas con otros donantes y Holanda se propone

37. Información adicional de estas iniciativas en el Anexo 4.

presionar para armonizar los requisitos de los informes de rendición de cuentas y las exigencias de control de los donantes.

Aunque esta incorporación de los donantes a las buenas prácticas es siempre positiva, es necesario no olvidar el rol que éstos pueden tener en la promoción y fomento del uso de estas iniciativas.

La Estrategia presenta como principios de la Cooperación Española en acción humanitaria "la coordinación y la búsqueda de una mayor eficacia en la acción humanitaria mediante la mayor armonización con otros donantes, así como con otros actores y en especial el sistema multilateral" y "la mejora de la calidad de la acción humanitaria de acuerdo a estándares internacionales y el compromiso con una ayuda que extraiga lecciones aprendidas, rinda cuentas y sea responsable".

La misma estrategia señala, en relación a este principio: "Dado el creciente protagonismo de la **cooperación descentralizada** y el proceso de elaboración de leyes autonómicas de cooperación, planes directores o instrumentos similares que incorporan la acción humanitaria y de emergencia, debería tratarse de establecer un cierto acervo y criterios comunes basados en buenas prácticas que favorecieran el trabajo coordinado en el futuro. El establecimiento de criterios de calidad comunes ayudaría a esta coordinación". Destaca después a la Comisión Interterritorial de Cooperación como el organismo que debiera favorecer esa coordinación en el nivel político (se estudiará la posible especialización y división de tareas entre diversos actores de la cooperación descentralizada y de éstos con la Administración central, en función de la experiencia, el valor añadido, etc). Más adelante se añade: "La Cooperación Española **promoverá el conocimiento y utilización de los principios de buena donación humanitaria por parte de todos los actores incluidos los de la cooperación descentralizada y local**. Al mismo tiempo, dará a conocer y apoyará la utilización de otros instrumentos e iniciativas de calidad en el sector humanitario y la incorporación del conjunto de actores de la Cooperación Española a iniciativas internacionales". También se dice: "La difusión de la GHD se realizará también hacia los países socios de la Cooperación Española".

En coherencia con todo lo anterior, España debería llevar a cabo actividades que promuevan la adhesión de las organizaciones humanitarias a las buenas prácticas internacionales.

Los actores de la cooperación descentralizada deben incorporarse plenamente a las iniciativas internacionales de promoción y difusión de buenas prácticas con las organizaciones a las que financien y con las que trabajen, sobre todo dada su importancia cuantitativa en la acción humanitaria española. Dado que disponen de menores medios y menos experiencia en el ámbito humanitario, desde todas las instancias estatales se debería contribuir a ayudarles en esta tarea.

Desde otra perspectiva, habría que señalar que la participación de contingentes militares en operaciones humanitarias no ha estado sujeta a los criterios habituales de trabajo en el sector humanitario, y la transparencia y rendición de cuentas sobre los resultados y el impacto de su acción no han sido normalmente incorporadas al trabajo de las Fuerzas Armadas. En este ámbito también hay propuestas de buenas prácticas relacionadas con la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia.

Los donantes deberían ocuparse, por tanto, de que las FF AA se adhieran también a las iniciativas de coordinación, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia en sus intervenciones en el contexto humanitario.

PRINCIPIO 16: Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias en las actividades humanitarias, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en actividades de socorro.

Los donantes deben promover el uso de estas iniciativas tanto a nivel interno como con los que trabajen o a los que financien.

Este principio hace un llamamiento a los donantes para que promuevan el uso de estas iniciativas tanto a nivel interno entre su propio personal como entre los actores con los que trabajen o a los que financien, así como su promoción en los foros internacionales en los que participen (Naciones Unidas, Unión Europea, etc). Aunque no existe una promoción directa de estos aspectos por parte de la AECID entre las ONG, desde hace tiempo la Agencia mantiene conversaciones periódicas con OCHA acerca de cómo están funcionando los operativos españoles. Se trata de verificar si éstos cumplen los requisitos mínimos y se adecuan a las buenas prácticas en su actuación.

El Comité Permanente Interagencias[38] (IASC, en sus siglas en inglés) es un foro que reúne a las organizaciones internacionales humanitarias clave, de dentro y fuera de Naciones Unidas, y que centra su actividad en la coordinación, desarrollo de políticas y toma de decisiones. El IASC elabora unas directrices e instrumentos sobre temas humanitarios relevantes que cuentan con gran aceptación en la comunidad internacional humanitaria y muchos de sus actores se basan en ellas para guiar su trabajo. Los principios y directrices del IASC tratan sobre la relación de las actuaciones humanitarias con gran cantidad de temas diferentes: género, sida, derechos humanos, desplazados, coordinación humanitaria y planteamientos comunes, etc.

Los principios rectores que deben regir el desplazamiento interno[39] contemplan cómo abordar los derechos y las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y su posterior reintegración. Sirven de orientación a: I) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato; II) los estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos; III) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y IV) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

El Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG (1994), documen-

38. www.humanitarianinfo.org/iasc
39. www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/7/b/principles_sp.htm

to conocido también como Código de conducta para la ayuda humanitaria, fue redactado por ocho importantes agencias humanitarias no gubernamentales, incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja, y ya ha sido firmado por varios cientos de ONG en todo el mundo.

El Código, cuya adhesión es de carácter voluntario, no entra a especificar detalles operativos (algo que ha hecho posteriormente el Proyecto Esfera). Su gran aportación ha sido la de haber sintetizado y establecido por consenso unos principios y criterios comunes para las ONG implicadas en la acción humanitaria, superando sus diferencias ideológicas o de forma de trabajo. Entre tales principios destacan la priorización de las necesidades básicas de las víctimas, la independencia de su actuación y la consideración de los beneficiarios de la ayuda como sujetos de derecho en lugar de meros beneficiarios.

El Código reconoce el papel que en las operaciones humanitarias desempeñan otros actores, además de las ONG, como son los gobiernos afectados, los gobiernos donantes y las organizaciones intergubernamentales. Para todos ellos sugiere unas ciertas líneas de conducta que las ONG estiman deseables en sus relaciones mutuas.

El Código realiza las siguientes recomendaciones para los gobiernos donantes:
1. Los gobiernos donantes deberían reconocer y respetar las acciones independientes, humanitarias e imparciales de las organizaciones humanitarias no gubernamentales.
2. Los gobiernos donantes deberían facilitar fondos con una garantía de independencia operativa.
3. Los gobiernos donantes deberían usar sus buenos oficios para ayudar a las organizaciones humanitarias no gubernamentales a conseguir el acceso a las víctimas del desastre.

España, en coherencia con su compromiso hecho expreso en la Estrategia sectorial de Acción Humanitaria debería asumir la responsabilidad de promover el uso de estas directrices y principios entre los actores humanitarios relevantes del contexto español.

En el ámbito de los países que cuentan ya con planes de implementación de los principios de la GHD el Código ha sido incorporado en varios de ellos a las pautas de financiación de las ONG y se financian actividades para fortalecer esta iniciativa. En relación con las directrices de la IASC, éstas son incluidas en sus estrategias de acción humanitaria y Dinamarca planea basar el diseño de actividades civilesmilitares en las líneas de actuación marcadas por la IASC. Asimismo, en las estrategias nacionales de acción humanitaria se incorporan referencias a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y éstas son tenidas en cuenta en las discusiones parlamentarias e internacionales sobre esta materia.

La cooperación descentralizada debe asumir este compromiso e incorporarlo con claridad, apoyando a las organizaciones que siguen estos códigos y directrices.

PRINCIPIO 17: Estar preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, que incluye el facilitar acceso seguro.

En el modelo de acción humanitaria que hay detrás de los principios de la GHD el papel de los donantes internacionales es principal en cuanto a la financiación y subsidiario en la ejecución, lo cual no significa que no se cuente con ellos para esta tarea, sino que sólo deben implicarse en la implementación de la acción humanitaria en aquellos casos particulares en los que no basten los actores ejecutores principales (en términos de experiencia, eficiencia, etc).

El papel de los donantes internacionales es principal en cuanto a la financiación y subsidiario en la ejecución.

En relación con la tarea de "facilitar el acceso seguro", se pide a los países que pongan en marcha sus instrumentos diplomáticos para conseguir que los países cumplan sus obligaciones de garantizar el acceso, previstas en caso de conflicto armado por el derecho internacional humanitario.

En ciertas circunstancias puede resultar pertinente la participación de las Fuerzas Armadas en la facilitación de este acceso seguro. La participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito humanitario es una cuestión polémica, que se abordará de manera exhaustiva más adelante, en los principios que se refieren específicamente a dicho aspecto (principios 19 y 20). Sin embargo, es preciso hacer hincapié en el hecho de que los principios de la GHD defienden que las Fuerzas Armadas sean consideradas un último recurso para ciertas circunstancias bien delimitadas, quedando su papel limitado a facilitar el acceso y seguridad necesarios para que las organizaciones civiles realicen su trabajo, y a prestar apoyo logístico, siempre bajo liderazgo civil.

Los países con planes de implementación de los principios de la GHD están tratando el tema en los foros multilaterales y bilaterales más relevantes. Suecia, por ejemplo, afirma su compromiso con el principio en sus relaciones intergubernamentales e internacionales, y se encuentra estudiando con OCHA la manera y el sitio de prestar apoyo. El Reino Unido, por su parte, se declara preparado para actuar a favor del acceso humanitario seguro a través de medios bilaterales, regionales e internacionales.

La experiencia española en esta materia no es muy amplia pero existen casos en los que la mediación diplomática ha tenido buenos resultados y esto debería continuarse (Colombia, Somalia…).

PRINCIPIO 18: Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos para fortalecer la capacidad de respuesta.

Los planes de contingencia son una herramienta clave para paliar las crisis humanitarias.

Los planes de contingencia son una herramienta clave para paliar las crisis humanitarias, ya sean causadas por catástrofes naturales o por conflictos armados. Por ello son muchas las organizaciones que han apostado por el enriquecimiento de esta herramienta en su acción humanitaria, entre ellas Oxfam Internacional. Con el fin de aumentar la calidad de sus planes de contingencia, Oxfam seleccionó 24 países en los que desarrollar los llamados Planes de Contingencia Integrales (PCI). La elección se produjo según unos criterios determinados tales como la existencia de un riesgo inminente de crisis o la catalogación como Prioridad 1 para Oxfam Internacional.

Se invirtió en formación y equipamiento para el propio Oxfam y sus contrapartes, lo que dio lugar a un Plan de Contingencia Integral que se implementaría en los

países seleccionados. Un elemento clave en los PCI de Oxfam es el test anual al que se someten los planes. De hecho, si no se ha producido el desastre para el que estaba desarrollado el Plan de Contingencia Integral durante el año, el PCI se prueba a través de un ejercicio de simulación en el país. La planificación de contingencias ejercida por Oxfam sigue por tanto el siguiente ciclo:

– Análisis de necesidades y precisión de la estrategia.
– Creación o actualización del Plan de Contingencia Integral.
– Prueba del PCI:
  • Situación real.
  • Simulacro del desastre si durante el año éste no se ha producido.
– Extraer lecciones que puedan incluirse de nuevo en el ciclo.

Como ya ha quedado patente, España trabaja fuertemente por la Reducción del Riesgo de Desastres, donde estarían incluidos los planes de contingencia. Sin embargo, el apoyo específico a estos planes que demanda este principio es aún muy débil.

Sólo Suecia y el Reino Unido hacen alusión al principio en sus planes de implementación. En el caso de Suecia, la Agencia SIDA y su Ministerio de Asuntos Exteriores apoyarán los planes de contingencia en sus relaciones con el CICR y ACNUR.

El Reino Unido ha introducido la Metodología del Marco de Financiación Multilateral de Ejecución (MEEF, en sus siglas en inglés *Multilateral Effectiveness Financing Framework*) con el fin de identificar las áreas de mayor margen de mejora para las agencias internacionales. Están pensando en la posibilidad de emplear el CERF para apoyar los mecanismos de planificación de contingencias. DFID sigue teniendo preacuerdos con agencias para apoyar la mejora y el incremento de capacidades (por ejemplo, a OCHA en Darfur).

La Estrategia, en relación a este principio, señala: “Se elaborarán planes de contingencia en los países prioritarios y países de atención especial especialmente vulnerables a sufrir catástrofes y en los que se haya incluido como una prioridad este tema. Tanto para caso de desastre natural como para conflictos armados”. En estos **planes de contingencia** la acción humanitaria española debería fortalecer los sistemas nacionales de información y alerta temprana. España también debiera respaldar con fondos las iniciativas internacionales que surjan para la planificación de contingencias.

Los actores de la cooperación descentralizada tienen la opción de asignar fondos para fortalecer la capacidad de respuesta de las organizaciones humanitarias. Habría que estudiar la mejor manera en la que pudieran apoyar sus mecanismos de planificación de contingencias, dedicando fondos específicos para esta tarea.

PRINCIPIO 19: Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.



© Tomàs Abella / Intermón Oxfam

Niña con un bidón de agua en Etiopía.

En el panorama internacional de la acción humanitaria se da a menudo la coincidencia en el terreno de los actores humanitarios con otros actores que tienen otras funciones diferentes. Es cada vez mayor la interacción entre los actores humanitarios y los actores militares, básicamente –pero no siempre- en fuerzas de paz con diversos mandatos y con diversas dependencias institucionales.

Las organizaciones civiles desempeñan un papel fundamental en la acción humanitaria.

Esto, además de otras muchas consecuencias, puede dificultar la labor de los actores humanitarios civiles, en particular en aquellos escenarios en los que las Fuerzas Armadas están ejecutando misiones que implican el uso de la fuerza.

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 señala que "la alta dirección de toda la acción humanitaria oficial española corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y sus funciones básicas deben ser la coordinación, la financiación y la ejecución". En coherencia con esto y para evitar ambigüedades, España debería reafirmar el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en la respuesta a crisis humanitarias, incluyendo la decisión de involucrar o no a las Fuerzas Armadas, y establecer los criterios para su intervención, siguiendo las directrices internacionales y los compromisos de España al respecto.

La participación de las FF AA en crisis humanitarias no es una cuestión trivial. Aunque es incuestionable que las FF AA contribuyen a salvar vidas, existen una serie de razones que indican que las agencias humanitarias suelen estar en mejor

situación para llevar a cabo proyectos apropiados y eficaces que cubran las necesidades de la población civil, y que cuestionan varios aspectos de la intervención de las FF AA en las crisis humanitarias. En relación al contenido de este principio, merece la pena destacar las siguientes probables consecuencias de la actuación de las Fuerzas Armadas en labores humanitarias:[40]

– Los principios humanitarios en peligro. Por definición, la acción humanitaria debe ser imparcial, neutral e independiente, y debe ser percibida como tal, especialmente en situaciones de conflicto. Por todo ello, debe insistirse en que la acción humanitaria sea canalizada a través de organizaciones civiles. Cuando los soldados intentan operar como trabajadores de ayuda humanitaria, la población civil tiene problemas para distinguir entre las fuerzas militares y las agencias humanitarias civiles. Ello dificulta que las agencias humanitarias se presenten como neutrales y separadas de las partes en conflicto, lo que puede derivar en una situación de inseguridad para los trabajadores de agencias humanitarias, que pueden verse obligados a salir del país y abandonar a los beneficiarios, como sucedió en Iraq, donde las ONG trabajaban al lado del contingente español, provocando que los insurgentes identificaran los actores humanitarios como uno de sus objetivos.
– Algunas organizaciones como Médicos sin Fronteras (MSF) han denunciado en repetidas ocasiones los riesgos de esta situación en la que apenas se distingue la acción militar, la acción política y la acción humanitaria. La confusión imperante socava la percepción de los principios de independencia y neutralidad que rigen la AH, poniendo en peligro la seguridad de los trabajadores humanitarios y el acceso de éstos a la población que lo necesita. MSF, que abandonó Afganistán por el riesgo latente para su personal, condenaba[41] por ejemplo que las fuerzas de la coalición repartieran folletos instando a la población a proporcionar información acerca de Al-Qaeda a cambio de continuar con las actividades de ayuda. Una vez más se usaba la ayuda humanitaria para fines políticos. En relación a Afganistán, el caso español más paradigmático de la confusión entre la acción militar y la acción humanitaria es la actuación de los PRTs (Provincial and Reconstruction Teams).[42]
– Calidad en entredicho. La ayuda suministrada por las fuerzas militares llega a menudo en forma de actividades de “impacto rápido”, sin una planificación a largo plazo y sin una valoración previa de las necesidades. Las operaciones de las FF AA están pensadas en muchos casos para ganarse la simpatía de la comunidad afectada, mantener la publicidad internacional y mejorar la moral de los soldados.
– Una ayuda cara e ineficaz. El uso de medios militares plantea problemas de coste-eficacia, ya que los servicios proporcionados por las FF AA –con la salvedad del apoyo logístico en algunos casos– los podrían prestar organizaciones civiles, con menores costes y mayor rapidez y efectividad. Existen estudios que demuestran que los servicios militares pueden alcanzar un coste 8 veces superior al equivalente civil, en algunos casos.[43]

40. Para profundizar en este tema ver el trabajo del IECAH coordinado por Francisco Rey, Jesús Núñez y Laurence Thieux. www.iecah.org

41. “MSF pulls out of Afghanistan”, Médicos Sin Fronteras, 28 de julio de 2004

42. Es preciso destacar que la parte civil de los PRTs es coordinada por la AECID y UNICEF.

43. Ver nota al pie número 14.

El riesgo de instrumentalizar la asistencia humanitaria con el fin de mejorar la imagen de las FF AA ante la opinión pública es alto.

Como ha señalado el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), "la decisión de involucrar a los militares es siempre una decisión política, que no siempre responde a criterios estrictamente humanitarios, y es legítimo preguntarse por las motivaciones reales de esa decisión, que además se produce en un contexto de creciente politización de la ayuda humanitaria y de emergencia".[44] En el caso español hay que añadir motivaciones como la necesidad de hacer atractivas unas FF AA con dificultades de reclutamiento en su proceso de profesionalización o contrarrestar una opinión pública crítica con la imagen bélica del ejército. Así, el riesgo de instrumentalizar la asistencia humanitaria con el fin de mejorar la imagen de las FF AA ante la opinión pública es alto y debe ser minimizado, estableciendo unos criterios claros de actuación.

La Estrategia de Acción Humanitaria es clara en este tema y propone el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la AECID en esta materia. No obstante, la Ley Orgánica de Defensa Nacional establece "lo humanitario" y "la reconstrucción" como unos de los fines de las FF AA[45] y además, según todas las previsiones la recién estrenada Unidad Militar de Emergencias (UME) podría actuar en el extranjero.[46] Y todo ello sin que exista todavía un protocolo sobre en qué supuestos deben actuar, bajo qué coordinación y mandato, etc. tal como propone la Estrategia.

En relación directa con este principio 19 y con el siguiente, la Estrategia se posiciona con una serie de planteamientos para clarificar el papel de las FF AA en tareas humanitarias y hacer más eficiente su contribución. Pueden resumirse en que:

– En línea con las Directrices de Oslo[47] y las recomendaciones del CAD, la tendencia debiera ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutrales.
– Las FF AA son un instrumento del Estado que debe aportar sus medios y capacidades dando prioridad a los medios civiles, excepto cuando por razones de oportunidad o eficacia se considere conveniente su empleo y su acción se valore como adecuada. Estos planteamientos deben recogerse en un documento legislativo del tipo de un Real Decreto o similar.
– En todos los casos, el mando y coordinación del componente humanitario recaerá sobre los responsables civiles. Teniendo en cuenta el mandato constitucional de unidad de acción exterior, la dirección de toda acción exterior en la que se empleen tanto medios civiles como militares para la acción humanitaria

44. José Antonio Sanahuja: *Guerras, desastres y ayuda de emergencia*. Intermón Oxfam, marzo 2002. Pág. 104.

45. En su artículo 15.2 la Ley de Defensa Nacional dice que las FF AA "contribuyen militarmente a la seguridad y la defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria". El artículo 19 fija las condiciones para su despliegue en el exterior.

46. La UME, creada por acuerdo del Consejo de Ministros en 2005, tiene como misión la intervención en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Aunque su actuación está circunscrita al territorio nacional, existen señales de que en el futuro podría ser utilizada en desastres naturales en el exterior.

47. Ver más información en principio 20.

corresponde al Gobierno, con especial referencia a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y a su principal organismo operativo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID).
– Las autoridades públicas deben apoyar más intensamente la implantación real en Naciones Unidas del principio de la Responsabilidad de Proteger, así como participar activamente en la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU.

Dinamarca, Irlanda, Holanda y Suecia, aunque cada uno con diferentes matices, han tratado el tema de la cooperación civil-militar en grupos de trabajo con el Ministerio de Exteriores, el de Defensa y ONG. El principio es claramente señalado en sus estrategias humanitaria, existe un marco político que regula esta cooperación, existen grupos de trabajo interdepartamentales, clarificación de roles a través de formación en derecho internacional humanitario, etc. Suecia restringe mucho la financiación de proyectos humanitarios implementados por las FF AA.

PRINCIPIO 20: Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil en el socorro ante desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

La OCHA, en colaboración con diversos donantes, elaboró en 1994 las llamadas Directrices de Oslo *(Oslo Guidelines)* sobre uso de medios militares y de defensa civil en ayuda humanitaria. Este documento no contempla ni las situaciones de conflicto ni la participación de las fuerzas militares en operaciones de paz, y se limita a regular el uso de los medios civiles y militares en el caso de desastres naturales. Otros documentos posteriores ofrecen directrices para aquellos otros contextos, como las Directrices sobre el uso de medios civiles y militares en apoyo a las actividades humanitarias de Naciones Unidas en emergencias complejas (MCDA Guidelines, marzo 2003).[48] Las agencias de Naciones Unidas han integrado estas directrices, pero no tienen un carácter vinculante para los demás actores del ámbito humanitario.[49]

Las directrices internacionales establecen que las capacidades militares sean el último recurso para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia.

Estas directrices internacionales establecen que las capacidades militares y de defensa civil son un último recurso para responder a las necesidades de los civiles en una emergencia, que nunca deberían participar en asistencia directa a las víctimas, que se deben limitar al apoyo logístico y a facilitar el acceso y seguridad para que las organizaciones civiles realicen su trabajo y que su uso nunca debería suponer coste adicional alguno, respetando siempre el liderazgo civil de las operaciones.[50] Es fácilmente detectable la influencia de estas directrices en los posicionamientos de la Estrategia española.[51]

48. En junio de 2004, el IASC (Comité Permanente Interagencias que agrupa a ONG y organismos internacionales) publicó un documento de referencia que renueva los criterios de Oslo. Ver http://www.reliefweb.int/library/documents/2004/ocha-civmil-28jun.pdf.

49. Boletín IECAH de Acción Humanitaria (www.iecah.org/BIAH3.pdf).

50. *Más y Mejor: recomendaciones para la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria Española.* Intermón Oxfam, noviembre 2006.

51. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria 2005 (IECAH).

Uno de los principios centrales de las Directrices de Oslo establece que los medios civiles y militares que pueden ser percibidas como beligerantes o parte activa en un conflicto, no pueden ser utilizados en apoyo de las actividades humanitarias[52]. En cualquier caso, el uso de estos medios debe tener siempre carácter supletorio y en aquellos casos en los que haya una "brecha humanitaria" entre los recursos disponibles para responder a un desastre y las necesidades requeridas a la comunidad humanitaria. Se reafirma en este mismo documento que el despliegue de una operación humanitaria tiene que contar siempre con el consentimiento del Estado afectado por el desastre, de acuerdo con el principio de respeto de la soberanía e integridad territorial.

En noviembre de 2006 Naciones Unidas lanzó una actualización de las Directrices con vistas a mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de medios civiles y militares en operaciones humanitarias. Estas son las seis conclusiones principales:

1) El Coordinador Humanitario es el responsable de pedir el apoyo de los medios civiles y militares (MCDA) con el consentimiento del Estado afectado y sólo conforme a criterios humanitarios.
2) Se deben utilizar como último recurso y cuando no haya otras alternativas civiles.
3) Una operación humanitaria de Naciones Unidas que utiliza medios militares debe conservar su carácter civil. Aunque los MCMA estarán bajo el control militar, el coordinador humanitario tiene la autoridad sobre la operación.
4) Las fuerzas militares no deben participar en las operaciones de asistencia humanitaria directa.
5) El uso de MCDA debe ser limitado en el tiempo y en el alcance y se debe contar con una estrategia de salida para ver cómo las funciones asumidas por los militares podrían ser asumidas en un futuro por civiles.
6) Los países que suministran MCDA a las operaciones humanitarias de Naciones Unidas deben respetar los códigos de conducta y los principios humanitarios.

En la experiencia internacional comparada, las Directrices de Oslo se emplean como base para orientar la cooperación militar-civil y las relaciones con el Ministerio de Defensa, se dan cursos de formación sobre ellas y son claramente destacadas en las estrategias humanitarias nacionales. En el Reino Unido, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y el Ministerio de Defensa (MOD) han adoptado un memorando de entendimiento respecto a la asistencia militar en operaciones humanitarias de urgencia en respuesta a los desastres.

Dado que el cumplimiento de este principio exige el compromiso de varios ministerios, al menos los de Defensa y Asuntos Exteriores y Cooperación, parece conveniente que sea promovido y auspiciado por un pacto de Estado, lo más estable y firme posible. Esto debería concretarse en un grupo de trabajo conjunto que iniciara el abordaje de esta cuestión y el estudio de la experiencia de otros países. Asimismo, esta cuestión debería tratarse sobre la base de la experiencia empírica, analizando las operaciones en las que esta participación de medios militares se haya producido.

52. Boletín IECAH de Acción Humanitaria (www.iecah.org/BIAH3.pdf)

2.3.3 Aprendizaje y responsabilidad

En el análisis que la Estrategia realiza de la acción humanitaria española en lo relacionado con este último apartado de principios, destaca la "escasa incorporación de criterios de calidad y de adopción de buenas prácticas en el sector", "el poco conocimiento de las iniciativas internacionales en la materia y un cierto distanciamiento de las mismas" y la "poca atención a cuestiones de evaluación, aunque creciente énfasis en la rendición de cuentas por parte de diversos actores humanitarios".

De dicho análisis parece deducirse que la cooperación española aún tiene mucho que mejorar en relación con la adopción de buenas prácticas, rendición de cuentas, evaluación de las intervenciones y aprendizaje de las experiencias pasadas.

Para poner solución a esta situación la Estrategia se compromete a "**la incorporación de criterios de calidad:** fijando sistemas de planificación y de gestión del ciclo de los proyectos en ayuda humanitaria, adoptando iniciativas de calidad que suponen buenas prácticas demostradas en el sector; también, estableciendo estándares, criterios de certificación de calidad, y adoptando mecanismos de evaluación convencionales en el sector de la cooperación. La DGPOLDE adaptará la metodología de evaluación de la cooperación española a las especificidades de la AH en línea con las propuestas del CAD y ALNAP".

Más tarde añade que "se mantendrán entre la AECID y la DGPOLDE los **mecanismos de reporte** y seguimiento estadístico puestos en marcha tanto para la comunicación a ECHO y OCHA como al CAD y se velará por un uso unificado de los datos.

PRINCIPIO 21: Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la acción humanitaria.

Involucrarse y hacer uso de las iniciativas de aprendizaje es muy importante para todo tipo de actores humanitarios, pero especialmente para agencias (nacionales o subnacionales) con poca experiencia humanitaria, ya que tienen aún mucho margen de mejora. En el caso español, este es el caso de la AECID y, sobre todo, de las oficinas de cooperación autonómica y local.

La rendición de cuentas no se puede limitar al hecho de informar sobre las acciones y decisiones adoptadas por parte de los donantes y de las organizaciones humanitarias. Aquella también incluye tener en cuenta las necesidades y opiniones de las partes afectadas, así como explicar las razones y las consecuencias de estas acciones y decisiones adoptadas. La rendición de cuentas es, pues, una buena medida de la calidad de la relación entre los "agentes" y los "usuarios" de esta peculiar relación que es la acción humanitaria. La rendición de cuentas sirve de contrapeso al poder de las agencias humanitarias y asegura que éste sea ejercido responsablemente.[53]

La rendición de cuentas es un instrumento efectivo para medir la relación entre los "agentes" y los "usuarios" de la acción humanitaria.

53. Párrafo extraído de la definición de "Accountability" de HAP-I. www.hapinternational.org.

La capacidad de una institución para rendir cuentas de sus acciones no se adquiere de forma automática. Para que un actor humanitario pueda incorporar la rendición de cuentas correctamente en su forma de trabajo hace falta una capacitación específica sobre las razones por las que se hace, cómo hacerlo, ante quién, cómo hacer que llegue a los destinatarios, etc. Todo ello requiere voluntad y decisión política, de medios y de recursos.

Existen interesantes iniciativas internacionales en el campo del aprendizaje y rendición de cuentas en el ámbito humanitario, que ya han sido introducidas en el principio 15. El estudio realizado por IECAH y el grupo URD en el año 2007 muestra esa escasa cultura de evaluación y de adscripción a iniciativas de calidad y mejora.

Todas las aportaciones que se hacen sobre ONG y organismos internacionales llevan implícita la rendición de cuentas desde el momento en que, tras el plazo de ejecución, se exigen informes técnicos y económicos que demuestren el desarrollo del proyecto de modo acorde a los objetivos y actividades especificadas, además de describir pormenorizadamente los gastos asociados a cada objetivo y actividad.

La Estrategia presenta como principio de la Cooperación Española en acción humanitaria "[…] la mejora de la calidad de la acción humanitaria de acuerdo a estándares internacionales y el compromiso con una ayuda que extraiga lecciones aprendidas, rinda cuentas y sea responsable".

La Estrategia prevé "acciones de fortalecimiento de los recursos humanos: formación, profesionalización y especialización de la AECID y de la SECI y formación del personal de otros actores humanitarios con especial atención al personal expatriado. Tras la aprobación del Estatuto del Cooperante, se promoverá la difusión y utilización de códigos de conducta en esta materia como el People in Aid Code tal como hacen numerosas agencias internacionales".

La Estrategia, como modo de mejorar los mecanismos de coordinación con el resto de actores, propone realizar "**actividades de formación y debate conjunto**. Especial importancia puede tener la realización de simulaciones o ejercicios prácticos, simulacros, etc". También se compromete a "aumentar el apoyo de entidades académicas y de investigación en estas materias mediante la suscripción de convenios u otros instrumentos".

Dinamarca, Irlanda, Holanda y Suecia han interpretado este principio exclusivamente como una petición de fondos para financiar iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas (ALNAP, ODI-HPG, HAP-I, Esfera, PSO, ICVA...), y eso hacen, con cantidades reservadas para estos propósitos, con financiación multianual, etc. El Reino Unido, además de lo anterior, está intentando desarrollar mecanismos de medición del grado de cumplimiento de la GHD (objetivos, medidas de cumplimiento, etc.), intentando fomentar su uso y aceptación por el mayor número posible de donantes. Lo mismo sucede con medidas multi-donante.

Este es el tipo de actividad del que las CC AA y entidades locales podrían beneficiarse más y en la que pueden contribuir de manera más eficiente a la mejora de la calidad de la AH española. Aprovechando su importancia cuantitativa en el ámbito humanitario español y que el comienzo de sus intervenciones en el ámbi-

to humanitario es todavía reciente, una incorporación de la cooperación descentralizada a las iniciativas internacionales de aprendizaje y mejora más interesantes, podría ser muy importante en términos de calidad, eficiencia y eficacia de la acción humanitaria española en general.

PRINCIPIO 22: Promover evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.

Este es un aspecto en el que los actores humanitarios (donantes, ONG, organizaciones internacionales….) han flaqueado siempre y en el que los avances están siendo particularmente lentos. El estudio realizado por IECAH y el grupo URD en el año 2007 muestra esa escasa cultura de evaluación y de adscripción a iniciativas de calidad y mejora.

La evaluación es un paso esencial si se pretende avanzar hacia una acción humanitaria de mayor calidad, más eficaz y eficiente. Sólo si se sabe qué funcionó mejor, qué peor y por qué es posible introducir elementos de mejora de cara al futuro. Es importante tener en cuenta que no basta con realizar evaluaciones, sino que hay que establecer a su vez mecanismos para trasladar a la práctica las conclusiones del proceso de evaluación. Sólo así la evaluación se convertirá en un instrumento de aprendizaje y mejora.[54]

La evaluación es un paso esencial si se pretende avanzar hacia una acción humanitaria de mayor calidad, más eficaz y eficiente.

En la OCDE se realizó una evaluación conjunta de la asistencia de emergencia a Ruanda a mediados de los años noventa. A principios de 2005 un grupo de miembros de la red ALNAP se coordinaron en torno a la **Tsunami Evaluation Coalition** para discutir la mejor manera de coordinar la evaluación de la respuesta al tsunami. La intención era doble:

- Promover un acercamiento multi-sector a las evaluaciones de la respuesta al tsunami con el objetivo de optimizar el aprendizaje.
- Desarrollar, probar y validar procedimientos para la coordinación de las evaluaciones.

Hasta la fecha son escasos los ejemplos en los que España haya evaluado su acción humanitaria. Aun cuando se encargan evaluaciones, la cultura de transparencia, por la que habrían de hacerse públicos los resultados de esa evaluación, todavía está poco arraigada en nuestro país.

Aun así, los esfuerzos de España para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda pasan por dar una mayor importancia a las evaluaciones de la AH. España está promoviendo las evaluaciones conjuntas, consciente de que es un mecanismo para el aprendizaje común, la responsabilidad conjunta de llegar a unos resultados, la mutua rendición de cuentas y la satisfacción del principio de armonización consolidado en la Declaración de París. Según la AECID España también participa en evaluaciones externas independientes (EEI) que se realizan sobre organis-

54. Urgoiti, A, de Geoffroy, V, Rey Marcos, F, Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de calidad y mejora. IECAH 2007. www.iecah.org.



© Pablo Tosco / Intermón Oxfam

Un grupo de mujeres durante le distribución de semillas del programa de seguridad alimentaria en el campo de desplazados de Boro Medina, Sudán.

mos internacionales, como la que recientemente se ha efectuado sobre la FAO. Asimismo, cuando se evalúan proyectos humanitarios en países donde está presente la OTC, los técnicos del país contribuyen activamente a realizar dicha evaluación.

Todos los países han establecido sistemas para evaluar regularmente, de forma interna y/o externa, su actuación humanitaria. Varios de ellos participan regularmente en procesos de evaluación conjunta. Holanda está llevando a la práctica la implementación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones realizadas en el ámbito de las actuaciones humanitarias.

La Estrategia señala que "**se estimularán las tareas de seguimiento y la realización de evaluaciones** por parte de todos los actores humanitarios de la Cooperación Española y se abordará la evaluación externa de alguna operación de envergadura de la Cooperación Española. Se promoverá la participación de nuestra cooperación en las evaluaciones multidonante y se realizará en el periodo alguna evaluación de la respuesta española a una crisis. Para todo ello impulsará la utilización de las directrices y manuales de ALNAP. Las evaluaciones se traducirán y pondrán a disposición de los actores españoles".

La cooperación española debe abordar con decisión la promoción de la cultura de evaluación. DGPOLDE debe asumir alguna evaluación más estratégica en materia humanitaria y la AECID, las de carácter más operativo. El área de evaluación de la reciente Oficina de Acción Humanitaria de la AECID debería elaborar

una política de evaluación a medio plazo e iniciar alguna evaluación con carácter inmediato.

España también debería someter a evaluación su papel, no sólo como ejecutor de acción humanitaria, sino como donante, realizando evaluaciones de su contribución, por ejemplo, a organismos multilaterales.

Los actores de la cooperación descentralizada deben incorporarse también a las mejores prácticas en términos de evaluación y valorar si existe la posibilidad de aportar algún valor añadido a las evaluaciones conjuntas.

PRINCIPIO 23: Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y fomentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

Los informes de los donantes deben ser puntuales y transparentes.

La presentación precisa, puntual y transparente de las cifras de la acción humanitaria debe ser una exigencia para todos los donantes. Además de ser, en muchos casos, exigible legalmente, es esencial para posibilitar su evaluación y es parte del proceso de transparencia y rendición de cuentas.

Tras algunos años en los que la Cooperación Española tuvo cierta confusión en esta materia, y la contabilización mediante el Sistema de los 14 Puntos y la del Financial Tracking System arrojaban resultados contradictorios, la situación actual es bastante correcta. Subsisten algunas dificultades a la hora de contabilizar los datos de las entidades locales pero se ha mejorado mucho el de las comunidades autónomas.[55]

Respecto a estas cuestiones, la Estrategia afirma: "los criterios de contabilización de los fondos de acción humanitaria han experimentado ciertos cambios durante el periodo analizado [1998-2005] y la imputación de ciertas partidas no se ha realizado siempre del mismo modo, debido también a los debates y las nuevas propuestas del CAD. Por ejemplo, en los datos del Avance de Seguimiento del PACI 2004 no se incorporaba el componente multilateral o se computaban como de acción humanitaria partidas del Ministerio de Defensa destinadas a la reconstrucción de medio plazo que no tendrían esa consideración y que fueron posteriormente corregidas en el documento definitivo de Seguimiento del PACI 2004".

Y sigue: "La Cooperación Española promoverá la utilización de los nuevos códigos del sistema CRS[56] del CAD, de modo que sea más adecuado y eficaz para reflejar la financiación humanitaria de acuerdo con el consenso actual. En el marco de la reforma del sistema de información de la Cooperación Española se prestará una atención especial a la AH, de tal forma que se garantice el suministro de información precisa y transparente sobre los gastos oficiales de asistencia huma-

55. Ver a este respecto los informes del Observatorio de Acción Humanitaria, IECAH. www.iecah.org.

56. Los Códigos CAD/CRS clasifican la ayuda según el sector de destino del país receptor. El uso global de estos códigos facilitará el seguimiento y la evaluación de la AH.

nitaria. Se reforzará la coordinación y armonización mediante la comunicación al CAD, a través de la DGPOLDE y a OCHA"

Suecia está brindando apoyo para mejorar el vínculo entre OCHA/FTS (Financial Tracking System) y OCDE/CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). El FTS es una base de datos (aportados por los donantes y las organizaciones receptoras de los fondos) que compila toda la ayuda humanitaria que se entrega, en tiempo real, y que además sirve para analizar si una población específica recibe o no ayuda humanitaria según sus necesidades. El FTS se configura así como una herramienta clave en el seguimiento de la financiación a emergencias.

Para continuar los avances en materia de reporte de datos, la cooperación descentralizada y en especial las entidades locales deberían mejorar su coordinación con la AECID y DGPOLDE para mejorar los sistemas de comunicación de datos.

3. Conclusiones y recomendaciones generales

La puesta en marcha de la iniciativa de la buena donación humanitaria en el año 2003 y la incorporación de España a la misma en el año 2004, son una buena oportunidad para que el conjunto de la cooperación española avance en la definición de criterios comunes para el trabajo en este ámbito. La aprobación del Plan Director 2005-2008, primero, y de un conjunto de estrategias sectoriales entre las que se encuentra la de acción humanitaria, después, han mostrado que existe un elevado grado de consenso entre el conjunto de actores de la cooperación en los que respecta a los principios, y marcos regulatorios que deben presidir el trabajo humanitario. La incorporación de los criterios de buena donación humanitaria al conjunto de nuestra cooperación reforzará este consenso, además de acercar posturas en materias en las que aún existen diversos posicionamientos, como es el caso de los mecanismos de financiación.

El elevado grado de descentralización de nuestra cooperación hace muy recomendable la mejora de este trabajo a favor de la coordinación y de la adscripción de las buenas prácticas y compromisos que representan los criterios de GHD. Los actores de la cooperación descentralizada han permanecido bastante al margen de los debates y propuestas internacionales en materia humanitaria y, por ello, el conocimiento, la reflexión y el debate en torno a la GHD, y la adopción por parte del conjunto de la cooperación descentralizada de los principios y buenas prácticas de buena donación humanitaria pueden suponer una mejora de la calidad de su acción y de su contribución al esfuerzo humanitario internacional.

Recomendaciones:

Tomar los principios y criterios de la GHD como referencias fundamentales para todos los actores de la cooperación española en su trabajo humanitario.

Proceder a la rápida aprobación del Plan de Acción de España de la Buena Donación Humanitaria actualmente en proceso de finalización. Difundir el Plan de Acción al conjunto de actores de cooperación españoles y publicar su resumen ejecutivo para generalizar su conocimiento.

Promover la asunción por parte de las comunidades autónomas y las entidades locales de los principios de la GHD en aquellos temas que les afecten.

Organizar, en el marco de la Comisión Interterritorial de Cooperación u otros foros, actividades de profundización sobre la buena donación humanitaria, la experiencia de otros donantes, las implicaciones para los actores descentralizados, las buenas prácticas, etc. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y, en general, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) deben impulsar esta tarea.

Incorporar los compromisos y principios de la GHD a los documentos de planificación de la cooperación descentralizada en los diferentes niveles: planes directores, estrategias, planes anuales, de modo que se puedan concretar en medidas operativas.

Debatir con otros actores humanitarios, en especial con las ONG en tanto que ejecutoras fundamentales de muchos de los proyectos que financian los donantes, sobre las implicaciones de la buena donación humanitaria para el conjunto de actores y sus implicaciones sobre el terreno.

Poner en marcha, con carácter piloto, iniciativas de trabajo conjunto, coordinación, financiación,… de acciones en el terreno de modo que se puedan extraer lecciones y enseñanzas que puedan ser utilizadas con carácter general. La evaluación de estas acciones, tal como propone la propia GHD, debe ser prioritaria.

Promover el conocimiento y el debate de la GHD con los actores en el terreno, las contrapartes y, en general, con los actores locales. Pese a que la GHD, como su propio nombre indica, surge por y para los donantes sus principios y criterios deben ser compartidos y debatidos con el conjunto de actores implicados en el terreno.

Impulsar el conocimiento de otras iniciativas nacionales de puesta en marcha de la GHD, especialmente de aquellos países cuyo sistema de cooperación sea similar al español.

Comprometerse a realizar y financiar actividades de difusión de los contenidos de la buena donación humanitaria dirigidas a los medios de comunicación y la opinión pública de modo que mejore su comprensión de los retos de la acción humanitaria y las particularidades que su financiación tiene para los donantes.

Apoyar la reflexión, el seguimiento y la investigación sobre estas cuestiones colaborando de modo transparente con las entidades especializadas en la materia.

Impulsar la participación y el protagonismo del conjunto de la cooperación española en los foros internacionales de debate de estas cuestiones, en particular, en los grupos de trabajo de la GHD.

Tomar la GHD como una base que puede y debe ser mejorada y, en ese sentido, plantear propuestas de mejora basadas en la experiencia.

En aras de fomentar la eficiencia de la AH española, es fundamental aumentar la coordinación entre la AECID y el resto de actores, especialmente las CCAA. Para ello se deben generar canales de comunicación fluidos que permitan un intercambio de información constante entre ambos, en lo que se refiere a los recursos económicos, materiales y humanos a su disposición, así como sobre aspectos estratégicos. Asimismo es necesario que la AECID mantenga informadas a las CCAA cuando participe en algún foro internacional relevante desde el punto de vista de la acción humanitaria, y es conveniente que ceda espacio de representación a las CCAA en dichos eventos.

Anexos

Anexo 1: Marco normativo

Marco normativo internacional
Ámbito mundial

MARCO NORMATIVO BÁSICO INTERNACIONAL
(Tratados, convenios o acuerdos prioritarios para la acción humanitaria)

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) http://www.un.org/spanish/

Carta de Naciones Unidas

Subraya como propósitos de la ONU, entre otros, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario (…) y servir de centro que armonice esfuerzos de las naciones por alcanzar los propósitos comunes.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm

Establece la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. Define un núcleo mínimo de derechos inderogables y el derecho a una vida digna como derecho fundamental. En el artículo 14 se precisa que:

En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país.

Aunque ciertos derechos sean derogables en situaciones de excepción, el “núcleo duro” de los derechos humanos es inderogable incluso en situaciones de conflicto armado o calamidad pública.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966)

Son herramientas jurídicas que tratan de garantizar aún más el derecho a la vida, la integridad personal (tortura), la desaparición y el debido proceso. En el segundo, la ampliación de derechos sociales: salud, alimentación. En diversos continentes existen instrumentos que concretan estas normas en esos ámbitos geográficos. No se citan por su extensión.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf

La Convención fija la definición de refugiado como “persona que huye por fundados temores” y sus derechos en relación a los países en los que demanda asilo. Recoge el principio de *non refoulement* o no devolución de los refugiados a sus países de origen.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

Es de especial relevancia en el ámbito humanitario al ser los refugiados uno de los colectivos más vulnerables y mayoritarios en las crisis y conflictos.

Resolución 46/182 de 1991 sobre Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de Naciones Unidas
http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/46/list46.htm

Junto a los aspectos de coordinación, determina los principios por los que debe regularse el trabajo humanitario de la ONU, estableciendo la imparcialidad, neutralidad e independencia como principios fundamentales de todo el sistema de Naciones Unidas. Además, crea el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), posteriormente sustituido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en 1997.

Crea la figura del Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, con dependencia directa del Secretario General de la ONU.

Pone en marcha mecanismos de financiación (como el Fondo Rotatorio Central de Emergencias sustituido posteriormente por el CERF, Fondo Central de las Naciones Unidas para Emergencias), de coordinación de las peticiones de fondos (Proceso de Llamamientos Consolidados, CAP) y sistemas de coordinación entre las agencias de la ONU y de éstas con el resto. También dio lugar a la creación sistemas de información especializados.

http://reliefweb.int

Principios Rectores que deben regir el Desplazamiento Interno (Principios Deng) (1998)
http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

No se trata de un convenio internacional, pero sí de un documento de consenso que pretende cubrir el vacío legal para este sector, mayoritario en las actuales crisis, que no cuenta con instrumentos de protección similares a los refugiados. Tienen la particularidad de reunir en un mismo documento elementos de tres ramas del derecho internacional público: derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados

Otros instrumentos jurídicos internacionales:
Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (1948)
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)
Convención sobre los derechos del niño (1989)
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
http://www.un.org/spanish/law/

Amplían la protección jurídica también en casos de conflicto armado y, en general, en situaciones en las que se desarrolla la acción humanitaria

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)
http://www.icc-cpi.int

Una de las cuatro categorías de crímenes es el castigo a los crímenes de guerra y violaciones del DIH. Tendrá carácter permanente frente al planteamiento *ad hoc* de los anteriores Tribunales Penales Internacionales

Marco de acción de Hyogo para 2005-2015
http://www.unisdr.org

Documento base de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres auspiciada por la ONU. Fue aprobado en la Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres de Kobe (Japón) en 2005. Contiene una serie de propuestas sobre prevención, alerta temprana, gestión de riesgos, etc., con especial énfasis en desastres naturales.

ESTADOS PARTE EN LAS CONVENCIONES DE GINEBRA Y PROTOCOLOS ADICIONALES. COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR) http://icrc.org

Convenciones de Ginebra de 1949
http://icrc.org/web/spa

Las Convenciones de Ginebra son la base del DIH y establecen los derechos de las víctimas de los conflictos armados y los criterios para su protección y asistencia. El artículo 3, común a los cuatro Convenios, fija los mínimos que deben respetarse con todas las víctimas.

Establecen también las obligaciones de los contendientes y el derecho de las organizaciones humanitarias imparciales a prestar asistencia.

Protocolos Adicionales de 1977 del DIH

Desarrollan y precisan el ámbito de las cuatro convenciones en los conflictos amados internacionales y en los internos.

UNIÓN EUROPEA http://europa.eu.int

Tratado de Niza
http://ec.europa.eu/comm/nice_treaty/index2_es.htm

Recoge en el art. 17.2, dentro del ámbito de la Política Europea de Defensa (PESD) y como elemento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), las llamadas misiones de *Petersberg* ya previstas por la Unión Europea Occidental (UEO) “misiones humanitarias y de rescate, misiones de paz...”.

Reglamento de ayuda humanitaria 1257/96 de 1996
http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10001.htm

Establece los principios de la ayuda humanitaria comunitaria, así como las modalidades de gestión y movilización de recursos. Refuerza la idea de la ayuda como derecho y su compromiso con el respeto del derecho y de los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad. Es hasta ahora la base jurídica de la ayuda humanitaria de la Unión Europea. La acción humanitaria sólo está recogida actualmente en los tratados al hilo de las misiones *Petesberg*.

Otros reglamentos como el de rehabilitación y reconstrucción relativos a los países en desarrollo (CE 2258/96 de 22 de noviembre) o las Comunicaciones VARD (vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo) contienen elementos complementarios de interés para la acción humanitaria.

Estrategia de Seguridad Europea (2003)

Considera que ninguna de las nuevas amenazas (terrorismo, armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada) es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos (policiales, judiciales, militares, humanitarios, etc).

Menciona que la UE debe ser capaz de actuar antes de que se produzcan emergencias humanitarias.

ONU/GOBIERNOS DONANTES /OCDE.DAC/ http://www.oecd.org

Iniciativa de Buena Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*) (2003)
http://ww.goodhumanitariadonorship.org

Propuesta de 23 principios que deben seguir los donantes para evitar algunos de los problemas de manipulación o mala adecuación de los recursos a las necesidades humanitarias, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas.

España se adhirió a la iniciativa en 2004.

Es actualmente el marco de referencia fundamental para los donantes que deben elaborar planes de acción de la puesta en práctica de la GHD.

CAD/OCDE, ORGANISMOS E INSTITUCIONES MULTILATERALES Y BILATERALES, Y 18 PAÍSES ASOCIADOS
http://www.oecd.org/dac/

Declaración de Roma sobre la Armonización (2003)
http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf

Aunque se trata de una declaración general sobre cooperación, al ser considerada la ayuda de emergencia como un componente de la AOD, los criterios de armonización son de aplicación en ella. Representa un importante esfuerzo internacional por armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de las instituciones con los de los sistemas vigentes en los países asociados, a fin de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo.

Directrices del CAD sobre Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo (1997)
http://www.oecd.org

Desde 1996 el CAD, aunque más volcado a los temas de desarrollo, ha elaborado diversas directrices de importancia para la cuestiones humanitarias. Las de 1997 son especialmente relevantes, pues establecen los marcos temporales de la ayuda antes, durante y después de los conflictos.

Posteriormente el Grupo sobre Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo (CPDC) ha elaborado otros documentos de interés. La acción humanitaria se ha comenzado a incluir dentro de los exámenes del CAD (*peer review*).

Otras directrices posteriores sobre prevención de conflictos, estados frágiles.

Actualmente el CAD trabaja en una definición común de ayuda o acción humanitaria aceptada por todos los donantes y que tenga efectos para la contabilización de fondos y el seguimiento estadístico. Este es un tema de especial importancia dada la confusión en el manejo de cifras en esta materia. Una primera propuesta ha sido aprobada en junio de 2006.

CAD-OCDE, BANCOS E INSTITUCIONES MULTILATERALES DE DESARROLLO Y ASISTENCIA, Y REPRESENTANTES DE 90 PAÍSES DESARROLLADOS

Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005)
http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf
http://www.aidharmonization.org/download/253416/SpanishReport.

Los países desarrollados y en desarrollo, y las instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales de desarrollo se comprometen a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar los modos en que se suministra y gestiona la ayuda, observando la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los ODM. Se comprometen a aumentar el volumen de la ayuda y, al mismo tiempo y de manera significativa, su eficacia, así como a respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. En lo que atañe a la eficacia, también es de aplicación al ámbito humanitario.

MARCO NORMATIVO REGIONAL (básico)

AMÉRICA

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Declaración de Cartagena de 1984 sobre los refugiados
http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf

Se adoptan mecanismos internos para aplicar la Convención y el Protocolo de los refugiados (1967).

Amplía la definición de refugiado incluyendo dentro de los criterios las violaciones masivas de derechos humanos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público

ÁFRICA

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

Resoluciones de la Comisión para África
http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/12/ares12.htm

La Comisión para África, como brazo regional de la ONU, tiene como mandato apoyar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros, para fomentar la integración regional, y para promover la cooperación internacional para el desarrollo en la región. Sus informes y resoluciones sobre desarrollo incluyen compromisos y actuaciones.

ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África (1969)

Amplía la definición de refugiado y la hace extensiva a casos de agresión externa, ocupación, dominación extranjera y serios disturbios de orden público.

EUROPA

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

Mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en el ámbito de la protección civil
Decisión 2001/792/CE EURATOM de 23 de octubre de 2001
Decisión 2004/277/CE EURATOM por la que se establecen condiciones de aplicación de la anterior

Creadas con posterioridad al 11 de septiembre 2001, aún no se conoce el alcance que puedan tener para la acción humanitaria.

OSCE

Carta para la Seguridad Europea (1999)

Manifiesta el compromiso de trabajar en el campo del mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), especialmente en operaciones sobre el terreno, rehabilitación posconflicto, democratización, derechos humanos y supervisión electoral (párr. 46).

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL (complementario)

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU) http://www.un.org

Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)
http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres04.html

Algunos apartados incluyen consideraciones sobre derechos de grupos vulnerables, infancia, etc.

Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990)
http://www.pnud.org.ve/cumbres/cumbres04.html

Profundiza en cuestiones de infancia incorporando consideraciones para la acción humanitaria dirigida a niños y niñas.

Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujer, Paz y Seguridad
http://www.un.org/events/res-1325e.pdf

Enfatiza el papel de la mujer y la importancia de las cuestiones de género especialmente en los procesos de rehabilitación posbélica.

Numerosas resoluciones o conclusiones de reuniones internacionales en diversas materias tratan de desastres naturales, reducción de riesgos ambientales, tecnológicos, predicción de fenómenos adversos como *tsunamis*, inundaciones, etc. Para una revisión exhaustiva se puede ver el Informe del Decenio Internacional para Reducción de Desastres *Living with Risk*
http://ww.unisdr.org

Recopilación de todas las iniciativas internacionales, con especial referencia a la ONU, que tienen que ver con desastres naturales y tecnológicos.

ONU, ASAMBLEA GENERAL

Resolución A/RES/60/1 Para.139 (2005) sobre la responsabilidad de proteger
http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html

La Resolución incluye el concepto “responsabilidad de proteger”, que, aunque debe ser concretado en el futuro, deberá tener una importancia crucial para la protección de civiles y la acción humanitaria. Los documentos previos a esta Resolución fueron la base de este concepto.

ONU. CONSEJO DE SEGURIDAD

Resoluciones de los capítulos VI y VII de la Carta que habilitan Operaciones de Paz. En ocasiones, incluyen dentro del mandato cuestiones vinculadas o que afectan a la acción humanitaria.
Resolución 1674 y resolución 1706 del Consejo de Seguridad en relación con el principio de la responsabilidad de proteger.

Desde mediados de los años noventa, numerosas resoluciones del CSNU incluyen referencias a las cuestiones humanitarias y, especialmente, al papel de la Fuerzas de Paz (cascos azules) en las llamadas misiones integradas.

ONU. OCHA

Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en socorro en los desastres (1994)
http://ochaonline.un.org

Propone líneas directrices para este uso, como que sea el último recurso, que se respeten los principios humanitarios y la Resolución 46/282, el control civil o que no suponga coste.

Directrices sobre el uso de medios militares y de defensa civil para el apoyo a las Naciones Unidas en emergencias complejas (2003)
http://ochaonline.un.org

Refuerza las Directrices de Oslo y las concreta para el caso de los conflictos armados y las llamadas "emergencias complejas".

Una versión revisada de las Directrices ha sido aprobada en noviembre de 2006.
www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/AMMF-6VXJVG?OpenDocument

ONU. OCHA. IASC

Documento de Referencia del Comité Permanente Interagencias sobre la relación cívico militar en emergencias complejas (2004)
http://www.humanitarianinfo.org/iasc

Completa las Directrices de Oslo y las concreta desde la perspectiva de las organizaciones humanitarias civiles.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Convención revisada sobre la simplificación y armonización de los regimenes Aduaneros (1973) (Convención de Kyoto), Anexo específico F.5
La misma pero del 1999, Anexo específico J, cap. 5
Convenio aduanero sobre el Carné de la ATA para la entrada temporal de bienes, 1961, (Convenio ATA)
Convenio sobre la admisión temporal (Convenio de Estambul) 1990-Anexo B9 sobre bienes de socorro
http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html

Dada la importancia de los trámites aduaneros en la asistencia a desastres, existen numerosas normas y acuerdos. Acuerdo Mundial de Aduanas (Organización Mundial de Aduanas y OCHA, 1996). Acuerdo Modelo sobre Facilitación en Aduana.

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LAS TELECOMUNICACIONES (UIT)

Declaración de Tampere
http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/index.html

La Convención de Tampere ofrece el marco para la utilización de las comunicaciones en la asistencia humanitaria internacional:

- Suprime las barreras reglamentarias

- Protege a los proveedores de asistencia en telecomunicaciones y preserva al mismo tiempo los intereses del país huésped.

MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA Y ONG

Código de Conducta de la Cruz Roja y las ONG para el Socorro en casos de desastres (1994) conocido como Código para la Ayuda Humanitaria
http://www.icrc.org

Propone un decálogo de principios que refuerza los valores humanitarios "clásicos" de imparcialidad o independencia, y aborda también cuestiones con vistas al desarrollo, como la lucha contra la vulnerabilidad, la participación de los beneficiarios o la rendición de cuentas ante los beneficiarios.

OCHA, AGENCIAS ONU, ONG Y PAÍSES DONANTES

Proyecto Esfera (*Sphere Project*) (1997)
http://www.sphereproject.org

Iniciativa con dos componentes:
- La Carta Humanitaria es un recordatorio del marco jurídico que regula la acción humanitaria (DIH, derecho de los refugiados, derecho internacional de los derechos humanos).

- Las normas mínimas para el trabajo humanitario en los sectores clave (agua y saneamiento, salud, cobijo, nutrición) así como cuestiones transversales de protección, género, etc.

ONU, REDES DE ONG Y ALGUNOS ESTADOS

Declaración de Madrid (1995)

Pretendía establecer unos principios comunes a un conjunto de actores humanitarios de diverso tipo. Algunas de sus propuestas han sido retomadas por la buena donación humanitaria.

OCDE

Recomendación del CAD aprobada en su Reunión de Alto Nivel del 25 y 26 de abril de 2001
http://www.oecd.org/cad/deliement

La Recomendación del CAD/OCDE es ir disminuyendo la AOD ligada dirigida a los países menos desarrollados.

Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits (1992)
Ex Ante Guidance Gained Under the "Helsinki" Tied Aid Disciplines (revised 2003)
http://www.esteri.it/doc/exanteguidance.pdf

En febrero de 1992, la OCDE anunciaba una nueva reglamentación sobre la ayuda ligada (créditos), la llamada Helsinki Package, cuyo propósito fue limitar distorsiones en la ayuda y el comercio, y orientarla a recursos externos imprescindibles para proyectos y países con poco o ningún acceso al mercado financiero. Según estas reglas la ayuda ligada se limitaría a proyectos relevantes para el desarrollo, pero comercialmente inviables, es decir, para aquellos que deberían ser financiados comercialmente y permitieran el desarrollo. Estas reglas fueron revisadas en 2003, y se puso énfasis especial en la adecuación de la ayuda ligada a las posibilidades y necesidades reales del país receptor en el marco de proyectos justificados, así como a la calidad y pertinencia de los recursos provistos con este instrumento.

OTAN

Tratado de Washington (1949)

Las Partes se comprometen a fomentar las condiciones necesarias para la estabilidad y el bienestar (art. 2)

Subraya la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de la ONU en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales (art. 7).

Concepto Estratégico (1999)

Subraya, como una de sus tareas fundamentales de seguridad, la gestión de crisis, contribuyendo a la prevención de conflictos y desarrollando Operaciones de Respuesta a Crisis, entre las que se incluyen las misiones de ayuda humanitaria.

Anexo 2: Iniciativas dedicadas a la prevención de crisis y conflictos

INICIATIVAS DEDICADAS A LA PREVENCIÓN DE CRISIS Y CONFLICTOS

Programa de Agua y Saneamiento[57] (WSP, en sus siglas en inglés, *Water and Sanitation Program*)

Es una asociación multilateral de algunos donantes del Banco Mundial que pretenden mejorar el acceso al abastecimiento de agua y servicios sanitarios en regiones pobres. Este programa se inició en 1979, cuando el Banco Mundial y el PNUD aunaron esfuerzos con el fin de determinar las tecnologías rentables y los modelos que permitiesen proveer agua potable y saneamiento a los territorios desprovistos de ello.

El Centro para el Diálogo Humanitario[58] (CHD, *Centre for Humanitarian Dialogue*)

Inició sus operaciones en agosto de 1999, y hoy es una de las organizaciones más influyentes en lo que a mediación de conflictos se refiere. Se trata de una organización independiente, con base en Ginebra, que pretende mejorar la respuesta global ante los conflictos armados a través de la mediación directa entre las partes enfrentadas, dando apoyo a otros mediadores y ayudando a mejorar la práctica de la mediación. En todos los esfuerzos de la organización el fin último es prevenir el sufrimiento de los seres humanos, para lo cual la organización mantiene una postura neutral ante las partes beligerantes entre las que se produce la mediación. Con el fin de mantener esa imparcialidad, la organización se financia con las aportaciones de una gran variedad de gobiernos, fundaciones privadas y filántropos.

Desde este centro también se pretende fortalecer la capacidad de los expertos en construcción de paz, así como la capacidad de aprendizaje y contribución a la investigación del Centro de Diálogo Humanitario compartiendo lo aprendido de los propios compromisos operacionales, a través de políticas de desarrollo y difusión, y manteniéndose al tanto de las observaciones sobre las mejores prácticas en los ámbitos relevantes.

57. Para más información, consultar http://www.wsp.org/index.asp.

58. Para más información, consultar http://www.hdcentre.org/

Internacional Alert[59]

Es una organización independiente dedicada a la construcción de la paz que trabaja para sentar las bases de una paz duradera y la seguridad en las comunidades afectadas por conflictos violentos. Trabaja en más de 20 países y territorios de todo el mundo y actúa desde un enfoque dual, tanto con las personas afectadas, como con el gobierno, la UE y las Naciones Unidas.

Su trabajo, tanto a nivel regional como a nivel internacional, se centra en el papel de las empresas, la ayuda humanitaria y el desarrollo, la perspectiva de género, la seguridad y la reconstrucción post-conflicto en un contexto de construcción de la paz. Se trata, en definitiva, de promover la resolución pacífica de conflictos en todo el mundo, conformándose así la paz como el enfoque único de su actuación, combinando el apoyo de alto nivel con el compromiso a nivel local.

Anexo 3: Emergencia, reconstrucción y desarrollo con población refugiada y desplazada

EMERGENCIA, RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO EN EL COLECTIVO DE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS

El Régimen Internacional de protección de los refugiados, basado en la Convención de Ginebra de 1951 y su posterior Protocolo de 1967, no es suficiente para atender los problemas actuales a los que se enfrentan los refugiados en el cambiante mundo en el que nos movemos hoy en día. En 2000 y 2001, el problema de las situaciones de refugiados prolongadas volvió a la agenda de investigaciones y políticas internacionales. En este contexto, el ACNUR comenzó a trabajar con el fin de lograr respuestas más sistemáticas y estructuradas para los problemas de los refugiados de larga duración, emprendiendo así la **iniciativa Convention Plus**. Para poner fin a las crisis de larga duración de los refugiados es necesario que la solución que se aporte sea global; dicho de otro modo, se ha de abandonar la idea de atribuir un enfoque exclusivamente humanitario a este tipo de crisis, pues la solución a estas situaciones prolongadas será realmente duradera cuando logre el compromiso de los siguientes tres tipos de actores: comunidades relacionadas con la paz, la seguridad y **el desarrollo**. La atención a las crisis de refugiados desde la ayuda al desarrollo obtuvo un gran empuje por parte de Japón y Dinamarca. En 2004 ambos países convocaron una serie de reuniones con los principales donantes de AOD en Ginebra, con la intención de que se fueran incorporando gradualmente en un Grupo Básico aquellos receptores de ayuda al desarrollo que fuesen a su vez países de origen o de acogida de los refugiados.

En estas reuniones de 2004 se acordó centrar los esfuerzos de manera inicial en dos crisis específicas de refugiados: un proyecto fronterizo para los refugiados somalíes y retornados somalíes y etíopes, y el otro para los refugiados sudaneses en el norte de Uganda. A finales de 2004, se acordó destinar la ayuda al desarrollo para este último colectivo. Donantes, agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales participaron en la reunión, en la cual el Gobierno de Uganda presentó la Estrategia de Ayuda al Desarrollo en áreas de acogida de refugiados (DAR, en sus siglas en inglés, *Development Assistance for Refugee Hosting Areas*), programa oficialmente lanzado en Kampala en noviembre de 2004 por el Gobierno y el ACNUR. Con el fin de actualizar los desarrollos en Etiopía, Somalia y Uganda, en febrero de 2005 se celebró otra reunión con la participación de representantes de los Gobiernos de Etiopía y Uganda, los principales donantes, agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

59. Para más información, consultar http://www.international-alert.org/

Más allá de los debates sobre el destino/orientación de la ayuda al desarrollo en situaciones específicas, en 2004 el ACNUR preparó un borrador, Issues Paper on Targeting of Development Assistance[60] que identificaba las cuestiones que se relacionan con la orientación de la ayuda al desarrollo en el contexto de la Convención Plus.

El ACNUR se percató también de la necesidad de servirse de la AOD para atender al colectivo de los desplazados Internos (DIP). Aunque quedan fuera de las competencias del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, su gran proliferación en los últimos tiempos y su vulnerabilidad han hecho que la comunidad internacional centre la vista en dicho colectivo. Con este fin, en 2004 el ACNUR finalizó un estudio que valoraba la prioridad dada a los asuntos de los desplazados en los Informes de Estrategia de Reducción de la Pobreza: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) – A Displacement Perspective.[61]

Ambos documentos y las discusiones derivadas de los mismos sentaron las bases para la preparación de una Declaración de Buenas Prácticas en la Orientación de la Ayuda al Desarrollo hacia Soluciones Duraderas a los Desplazamientos Forzosos (Statement of Good Practice on Targeting Development Assistance for Durable Solutions to Forced Displacement[62]), presentada en Ginebra en abril de 2005. Una versión revisada, enriquecida con ejemplos prácticos adicionales fue discutida en la cuarta reunión del Forum en mayo de 2005.

Con el fin de instar a los gobiernos a incluir a los refugiados como beneficiarios de la AOD, en el Forum se presentó también el documento Putting Refugees on the Development Agenda,[63] que pretende mostrar cómo la orientación de la ayuda al desarrollo hacia áreas y comunidades receptoras de refugiados, retornados y desplazados internos, puede permitir que esas comunidades, y las poblaciones acogidas o presentes en él, alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Anexo 4: Algunas iniciativas internacionales para la promoción y difusión de buenas prácticas

ALGUNAS INICIATIVAS INTERNACIONALES DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS
HAP-I[64]
HAP-I, la Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas Humanitaria (*Humanitarian Acontability Partnership – International*) es el primer cuerpo de autorregulación internacional en el sector humanitario, diseñado para definir, investigar, promover y apoyar buenas prácticas en la rendición de cuentas humanitaria, y acreditar a sus miembros en este sentido. El HAP-I se deriva de los resultados del Proyecto de rendición de cuentas humanitarias. Esta iniciativa fue lanzada en 2001 con la intención de crear una figura que hiciera la labor de un defensor del pueblo y de fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, siguiendo las recomendaciones extraídas de la evaluación sobre la rendición de cuentas ante la responsabilidad internacional tras el genocidio de Ruanda.

60. http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/40e408924.pdf
61. http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/41b079fe4.pdf
62. http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/426cf2c02.pdf
63. http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/429431552.pdf
64. http://www.hapinternational.org

Para ello se emprendieron cinco proyectos de investigación sobre el terreno que concluyeron que la mejor manera de fortalecer e implementar la rendición de cuentas humanitaria era a través de la creación de un cuerpo de autorregulación internacional, lo que llevó a un conjunto de agencias humanitarias a crear el HAP-I en el 2003.

Además de identificar las buenas prácticas que debieran seguirse en los procesos de rendición de cuentas, el HAP-I ha desarrollado y probado un sistema de acreditación para conceder un Certificado HAP-I de aseguramiento de la calidad a cualquier organización que cumpla con el estándar para la gestión de la calidad y de la rendición de cuentas, expresión operativa de los principios de rendición de cuentas que promueve esta iniciativa.

Proyecto Esfera[65]

El Proyecto Esfera es una iniciativa lanzada en 1977 por un grupo de organizaciones humanitarias con el objetivo de establecer, por primera vez, una serie de normas mínimas universales en las áreas más importantes de la ayuda humanitaria post-desastre, de modo que ésta vea mejorada su calidad y su rendición de cuentas.

El proyecto no pretendía crear normas nuevas sino consensuar y consolidar algunas de las ya existentes. Así, a partir de 1977 una amplia red de expertos empezó a analizar los protocolos y los manuales existentes, elaborados por distintas ONG, agencias de la ONU y otras instituciones. Como resultado se publica en noviembre de 1998 la versión preliminar de los dos frutos del proyecto: la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en caso de desastre. En 1999 se inicia la revisión de estos dos documentos para incluir algunos aspectos que se habían quedado fuera, como la atención específica a la situación de las mujeres durante las emergencias.

Es importante destacar que la iniciativa ha puesto en marcha un programa de difusión y formación mediante cursillos impartidos en sede y sobre el terreno para extender el conocimiento de las Normas y apoyar a las organizaciones para que las cumplan.

ICVA[66]

El Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA, en sus siglas en inglés, *Internacional Council of Voluntary Agencies*), fundado en 1962, es una red global que aglutina a ONG humanitarias y de derechos humanos, que forman una alianza para la promoción de la acción humanitaria. Centrándose en asuntos humanitarios y de refugiados, el ICVA se basa en el trabajo de sus miembros sobre el terreno, y lleva sus experiencias a espacios de toma de decisiones.

El Consejo proporciona así un medio para que sus miembros trabajen de manera conjunta para lograr cambios, además de ayudar a sus miembros a mejorar su propio trabajo a través del acceso a las iniciativas y herramientas que ayudan a aumentar la calidad de la ayuda y la rendición de cuentas.

El plan estratégico de trabajo del ICVA se asienta sobre una serie de funciones[67] que se refuerzan mutuamente y que, conjuntamente, apoyan una red de información sobre programas, asuntos humanitarios y políticas de refugiados.

65. www.sphereproject.org

66. http://www.icva.ch/

67. Intercambio de información; actividades de promoción, especialmente en términos de incluir asuntos en la agenda internacional; fortalecimiento de la Comunidad de Organizaciones no Gubernamentales; facilitar las relaciones con las agencias de Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales; aumento de la visibilidad de las organizaciones no gubernamentales a través de la representación.

ALNAP[68]

En 1997, como consecuencia de la evaluación conjunta de la asistencia de emergencia a Ruanda (*Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*), se estableció la red ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action), que pretende mejorar la acción humanitaria mediante el aprendizaje y la rendición de cuentas. Se trata pues de una red única que incorpora a muchas de las principales organizaciones y expertos del sector humanitario, tales como los donantes, las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Naciones Unidas y organizaciones independientes o académicas. Como tal, ALNAP es capaz de utilizar una amplia gama de experiencias y habilidades, provenientes de sus distintos miembros, con el fin de producir herramientas y análisis, relevantes y accesibles al sector humanitario en su conjunto.

Con el tiempo ALNAP ha adquirido una gran reputación en el desarrollo de herramientas de calidad sobre el aprendizaje y la rendición de cuentas para el sector humanitario, especialmente en el ámbito de la evaluación de la acción humanitaria, donde ALNAP ha elaborado módulos de capacitación, folletos de orientación, y alberga una colección de informes de evaluación en su base de datos (ERD, en sus siglas en inglés, *Evaluative Reports Database*[69]).

ALNAP, que agrupa a 50 miembros y más de 600 observadores, se configura como un referente en el sector humanitario a través de sus publicaciones y sus reuniones bianuales, enfocadas al intercambio de información y perspectivas sobre cuestiones y actividades relacionadas con el aprendizaje y la rendición de cuentas en el sector humanitario. La vigésimo tercera reunión tendrá lugar en Madrid el 4 y 5 de junio 2008 en Madrid.

Asistencia Global Humanitaria[70]

La Asistencia Global Humanitaria (GHA, en sus siglas en inglés, *Global Humanitarian Assistance*) es un programa independiente creado por Development Initiatives[71] en 1999 con el fin de supervisar los fondos de la acción humanitaria, aumentando así la trasparencia de la ayuda, y apoyando por ende la iniciativa del buen donante humanitario.

Para ello el programa trabaja estrechamente con los donantes humanitarios (gobiernos, ONG, organizaciones multilaterales y otras instituciones) con el fin de dar respuesta a algunas cuestiones básicas que afectan a la asistencia humanitaria, tales como la cantidad de la ayuda, el destino y origen de los fondos aportados, la determinación de si el caudal aportado es o no suficiente, así como la identificación de las tendencias y perspectivas para el futuro de la asistencia humanitaria. También analiza los principales factores que influyen en el entorno internacional humanitario y de la comunidad de donantes.

El análisis que el programa efectúa sobre la asistencia humanitaria se basa de manera prioritaria en los datos aportados por el CAD de la OCDE y por el Sistema de Seguimiento Financiero de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA FTS, en sus siglas en inglés, *Financial Tracking Service*), además de recurrir a otras fuentes de información proporcionadas por los donantes humanitarios.

El programa pretende en definitiva brindar las estadísticas y los análisis que puedan ayudar a las organizaciones comprometidas con la acción humanitaria a usar los recursos disponibles con la mayor eficacia posible en respuesta a las necesidades existentes.

68. http://www.alnap.org

69. http://www.alnap.org/resources/erd/erd.htm

70. http://www.globalhumanitarianassistance.org/

71. Development Initiatives es una organización de investigación independiente, que se encarga de estudiar la ayuda humanitaria, las políticas de desarrollo y las relaciones entre los Gobiernos y las ONG. http://www.devinit.org/index.php

ODI-HPG[72]

El Grupo de Políticas Humanitarias (HPG en sus siglas en inglés *Humanitarian Policy Group*) del ODI (Overseas Development Institute) es un equipo de reconocido prestigio de investigadores independientes y profesionales de la información que trabajan en cuestiones humanitarias.

El HPG dedica sus esfuerzos a mejorar la política y la práctica humanitaria mediante investigaciones centradas en cuatro temas centrales:[73] estudios encargados a consultores externos, rápida respuesta a los documentos políticos, creación de redes a través de su Red de la Práctica humanitaria (HPN,[74] en sus siglas en inglés, *Humanitarian Practice Network*) y otros eventos. El Grupo de Políticas Humanitarias se encarga asimismo de gestionar la revista *Disasters*.

Compas Qualité[75]

A finales de los noventa se puso de manifiesto la necesidad de elaborar un método que asegurase la calidad de la ayuda humanitaria. El grupo francés URD (Urgence, Réhabilitation et Développement), asociación de investigación, evaluación y formación para la acción humanitaria, trató de responder a dicha necesidad poniendo en marcha un proyecto de investigación sobre la calidad en la acción humanitaria (Proyecto Calidad) que desembocaría en el proyecto COMPAS Calidad en 2004.

El COMPAS Calidad es una herramienta metodológica basada en 12 criterios que permiten definir la calidad de un proyecto humanitario. Recientemente, y sobre la base de las observaciones manifestadas por las organizaciones humanitarias durante la conferencia de presentación del COMPAS Calidad, el Grupo URD ha lanzado el COMPAS Dinámico, solución informática que permite gestionar la calidad de los proyectos humanitarios.

People in Aid[76]

People in Aid es una red global de agencias de desarrollo y ayuda humanitaria que pretende aumentar el éxito de la misión humanitaria mejorando la calidad en la gestión del personal, fijo y voluntario, y aumentando por ende la eficacia de los programas y su impacto general. Para ello cuentan con el Código de Buenas Prácticas, herramienta de gestión reconocida internacionalmente[77] que se basa en un principio rector (“el personal es clave para el logro de la misión”, esto es, el personal como base del éxito de la misión humanitaria) y siete principios que se centran en los siguientes temas: estrategia de recursos humanos; políticas y prácticas de personal; gestión de personal; comunicación y consulta; reclutamiento y selección; aprendizaje, formación y desarrollo; salud, seguridad y protección.

72. http://www.odi.org.uk/hpg/index.html

73. Los temas en los que se centran las investigaciones del Grupo son: los conceptos, principios y debates humanitarios, la evolución de la arquitectura de la acción humanitaria, los contextos en crisis y su consiguiente respuesta humanitaria, y el conflicto, la seguridad civil y los contextos de transición.

74. La Humanitarian Practice Network es un foro independiente a disposición de los trabajadores humanitarios para compartir y divulgar informaciones, análisis y experiencias. http://www.odihpn.org/

75. http://www.compasqualite.org/es/index/index.php

76. http://www.peopleinaid.org

77. “People In Aid es una iniciativa exitosa y bien gestionada que responde a una demanda bien definida, de manera satisfactoria para la gran mayoría de sus stakeholders”. Evaluación de People In Aid encargada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Diciembre de 2004. http://www.peopleinaid.org/about/default.aspx